

# **LA EFICIENCIA DE LOS TRIBUNALES MEXICANOS**

TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE

**DOCTOR EN DERECHO**

PRESENTA  
CARLOS BÁEZ SILVA

ASESOR: DR. JOSÉ ANTONIO CABALLERO JUÁREZ

INTEGRANTES DEL COMITÉ TUTORAL: DRA. ANGÉLICA CUÉLLAR VÁZQUEZ  
DR. JAIME F. CÁRDENAS GRACIA

**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## ÍNDICE

Agradecimientos	I
Introducción.	III

### **PRIMERA PARTE EL OBJETO DE ESTUDIO**

I. ¿Qué es un “tribunal”?	5
II. Lo que los tribunales hacen	25
III. La función jurisdiccional	53
IV. La organización de la autoridad judicial	71
V. El impacto de la organización sobre el proceso	123

### **SEGUNDA PARTE LOS PARÁMETROS DE OBSERVACIÓN**

VI. El sistema jurisdiccional mexicano	157
VII. La eficiencia	193
VIII. Accesibilidad	227
IX. Independencia	259
X. Celeridad	291

### **TERCERA PARTE LA OBSERVACIÓN**

XI. El contexto poblacional	305
XII. El desempeño de los Tribunales Colegiados Civiles del Primer Circuito (Distrito Federal)	311
XIII. Un estudio de caso: El Séptimo Tribunal Colegiado Civil del Primer Circuito.	391

**CUARTA PARTE**  
**CONCLUSIONES**

XIV. Conclusiones.	407
Bibliografía.	413

## **AGRADECIMIENTOS**

Este trabajo no hubiera sido posible sin el auxilio de muchas personas. Por ello agradezco a todas las que, en mayor o menor medida, contribuyeron en este esfuerzo. Por supuesto, es necesario mencionar a Diego Valadés y a Juan Vega, por su apoyo; a José Antonio Caballero Juárez, por la confianza y la camaradería; al CONACYT, por la beca recibida. Y nada de esto se habría hecho, ni habría valido la pena intentarlo si no contara con tres ángeles guardianes, que con una sonrisa compensan cualquier cansancio o descalabro: Letty (causa eficiente de todo), Fernanda y Paola.

## INTRODUCCIÓN

Desde hace ya varios años México enfrenta el serio problema del narcotráfico. Aunado a ello la criminalidad organizada en otras áreas también se ha convertido en desafíos abiertos e impunes a la capacidad del Estado para monopolizar el uso de la violencia. Sin embargo, los grandes y organizados crímenes no son los únicos que alteran la vida los habitantes de este país. Los delitos “menores” son una amenaza cotidiana: asaltos en vía pública, robo de autos, violaciones, etcétera. La molestia de los individuos ha sido documentada y medida. La percepción generalizada de la población es que el Estado mexicano hace muy poco para proteger nuestros derechos más básicos: a la vida, a la propiedad, a la libertad y a la seguridad.

El tema de la “justicia” se ha *penalizado* en los medios de comunicación, los que han influido, en forma implícita o abiertamente algunos, a grado tal que el debate público orientado por tales medios se ha centrado en la “justicia penal”. Se parte del presupuesto de que la percepción en torno a una creciente ola delictiva tiene una de sus fuentes en el mal funcionamiento de las organizaciones encargadas de “procurar e impartir justicia” en materia penal.

Esta *penalización* del tema de la justicia ha reiterado el vicio en que comúnmente se incurre al hablar del “sector judicial” o “justicia”; con estas expresiones se hace referencia a múltiples y variadas organizaciones, procesos y procedimientos, que al ser colocados todos bajo un mismo rubro terminan confundidos y la expresión se torna, de tan confusa, inútil. Tan es así que en los últimos años se ha denominado “reforma a la justicia” al conjunto de esfuerzos del Estado para superar los problemas que se han detectado en el ámbito penal.

En este punto cabe empezar a hacer distinciones; por un lado, aún en el ámbito penal, el “sector de la justicia” no es un solo conjunto de elementos siquiera similares, sino un grupo de organizaciones que deben ser observadas en sí mismas; por otra parte, si bien en el ámbito penal la problemática es evidente y más acuciante, los habitantes de este país no sólo enfrentamos

litigios penales, sino también de otro tipo: administrativos, civiles, mercantiles, familiares, fiscales, etc.

El ámbito penal de los defectos de sistema judicial es relevante y de urgente tratamiento. Pero otros ámbitos debieran reclamar, al menos, algo más de atención, sobre todo si se considera que una parte de los litigios no penales nunca son sometidos al conocimiento y resolución de un órgano del Estado, por lo que quedan latentes o son resueltos mediante el empleo de otros mecanismos, ajenos a la función estatal.

Es precisamente aquí donde cobra mayor relevancia el tema de la justicia no penal; si se parte del presupuesto liberal del Estado como “guardián nocturno”, resulta claro que en México, tal guardián nocturno se queda dormido con frecuencia, lo que es aprovechado por los delincuentes para cometer sus tropelías. Pero dicho guardián nocturno no sólo protege nuestras propiedades de los ladrones, sino que en general, como monopolizador de la violencia que se considera legítima, tiene como una de sus principales funciones la de componer los litigios o conflictos que surgen entre nosotros, sus ciudadanos.

La cláusula elemental del contrato que parece haberse firmado entre nosotros estriba en la renuncia que todos hacemos a ejercer por nosotros mismos violencia para tutelar lo que consideramos nuestro derecho o defenderlo, a cambio de la constitución de un ente que, por el consenso de todos, ejerza en forma monopólica esa violencia a la que hemos renunciado. Así, por ejemplo para que Shylock efectivamente cobrara a Antonio la libra de su carne que éste había comprometido, fue necesaria la intervención de la autoridad. Todos recuerdan la intervención de Salomón al momento de decidir que la criatura en disputa fuera partida en dos y se entregara cada parte a las mujeres que reclaman su maternidad.

Al margen, pues, de litigios penales, es evidente que la vida cotidiana de los habitantes de este país se ve atravesada por una variedad importante de conflictos que reclaman la intervención estatal para ser resueltos. Y dicha intervención se da mediante el ejercicio de la función jurisdiccional,

confiada generalmente a órganos que reciben el nombre de tribunales o juzgados.

Hace casi ya dos décadas (1988) se comenzó a gestar el cambio a la “justicia” mexicana. A lo largo de estos casi 20 años se pueden percibir dos claras tendencias de este esfuerzo; por un lado, las modificaciones a la *macrojusticia*, como fue llamada por Sergio García Ramírez, que incluyen cambios en los diversos mecanismos para resolver los conflictos entre órganos del Estado y los derivados de los procesos electorales. Pero por otro lado, se perciben también cambios a la *microjusticia*, es decir, la justicia cercanísima al individuo, la más inmediata y, por tanto, más necesaria y observable.

Sin embargo, las modificaciones a la “justicia”, en sus niveles *macro* y *micro*, no pueden ser observadas fuera del contexto. Por una parte, a partir de 1978 operó en nuestro país un cambio de régimen político, puesto que se transitó hacia un acceso democrático al ejercicio del poder político. Sin embargo, la *democratización* del poder del Estado no se agota con nuevas reglas de acceso, sino, sobre todo, con normas que limiten y controlen el ejercicio de un poder al que, sin duda, se pudo haber tenido acceso mediante elecciones democráticas. Por otra parte, el proceso de integración de nuestro país a Norteamérica, entendida ésta como un bloque económico regional, ha traído como consecuencia la modificación o adaptación de todo el entramado normativo que rige las relaciones de intercambio económico en el país.

En un contexto de democracia política y liberalismo económico y global, el interés se centra en el funcionamiento de las organizaciones del Estado, entre otras, para garantizar la *governabilidad* del país. Un elemento fundamental de la capacidad de gobierno de los Estados contemporáneos es un adecuado funcionamiento de sus organizaciones. Se ha sostenido que muchas democracias cayeron en el siglo XX porque fallaron en lo más básico: los servicios fundamentales que brindaban dejaron de ser satisfactorios.

Un Estado contemporáneo brinda una diversidad de servicios a los habitantes de su territorio. Un servicio fundamental de los que brinda el Estado es el de “impartición de justicia”. De hecho, es el servicio o función

pública que le da al Estado moderno su elemento distintivo, pues sólo se puede brindar adecuadamente este servicio si se monopoliza el uso de las herramientas necesarias. En otras palabras, un rasgo importante de la soberanía estriba, precisamente, en decidir los conflictos o litigios suscitados entre los súbditos.

Así, el trabajo que ahora se presenta pretende adentrarse en la forma en que el servicio de impartición de justicia es prestado por el Estado mexicano, o más específicamente, por algunas organizaciones de dicho Estado. La relevancia del estudio se funda en la importancia del servicio que se pretende evaluar; entre mayor importancia tenga la solución de conflictos en forma pacífica a través de los tribunales, mayor importancia tendrá el estudio de la manera en que esto se consigue.

Cuando se habla de la *eficiencia de la justicia* (entendida ésta como un complejo de estructuras) es posible distinguir entre una *eficiencia organizacional* y una *eficiencia institucional*:

En nuestra visión las cortes son organizaciones e instituciones. O más precisamente indicado, son organizaciones que ejecutan funciones institucionales en el sentido del análisis de North”<sup>1</sup>.

Las organizaciones son los jugadores que actualizan o hacen operativas las reglas del juego (instituciones). Según Fix-Fierro, en la perspectiva económica, la función institucional básica de las cortes es la delineación de los derechos de propiedad y el cumplimiento o aplicación de los contratos. Esta función será ejecutada eficientemente si tiene éxito en reducir todo costo de transacción en la sociedad. Las cortes serán eficientes en el sentido organizacional si utilizan los recursos sociales en forma tal que su costo de operación sea menor que la reducción de los costos de transacción que logren obtener en la dimensión institucional.<sup>2</sup>

Desde la perspectiva de la sociología jurídica las cortes, los tribunales o, en general, las organizaciones a cargo de “impartir justicia”, sólo pueden ser

---

<sup>1</sup> Fix Fierro, (1998:270).

<sup>2</sup> (1998:270-271).

eficientes y efectivas respecto de las actividades que por su propia naturaleza pueden realizar. La teoría sociológica del derecho distingue las funciones o actividades básicas de las organizaciones judiciales: tratamiento de conflictos, orientación social (elaboración de normas jurídicas) y legitimación. Sin embargo, en ocasiones se pasa por alto la función que los propios jueces consideran la más relevante, si no es que única: la de aplicar el derecho. Es ésta, junto con el tratamiento de litigios, las funciones que se perciben como fundamentales de la jurisdicción. Sin embargo, como se demostrará, las cuatro funciones convergen en la primera.

Estas funciones son ejercidas por organizaciones que se estructuran, precisamente, con el fin de desempeñarlas. A partir de las propuestas de Damaska se analizará si, en el caso mexicano, es así, si es la organización la que moldea los procesos o son éstos los que moldean a la organización. Esto conduce a que el trabajo que se presenta se centre en organizaciones, mas no en procesos, de forma tal que la pregunta básica y general que orientó la investigación fue *¿qué tan eficientes son los tribunales, entendidos como organizaciones?* A esta pregunta esencial, o problema general de la investigación, se le formularon, a su vez, tantas preguntas como fue posible, lo que generó una serie de problemas particulares o específicos, cuyas respuestas constituyen, precisamente, las hipótesis particulares:

*¿Qué se entiende por eficiencia?; ¿Qué sentido darle a la expresión servicio público de impartición de justicia?; ¿Cómo dice la constitución que debe ser prestado este servicio?; ¿Qué ámbitos de las organizaciones judiciales deben ser observados para determinar si se cumple con la constitución?; ¿Qué parámetros son de utilidad para medir la eficiencia del servicio público de impartición de justicia?; ¿Qué tipos de procesos del servicio público de impartición de justicia son susceptibles de ser evaluados en cuanto a su eficiencia?* Las preguntas se multiplicaron a lo largo de la investigación, lo que generó material para futuras investigaciones.

El tema de las reformas judiciales no es nuevo en México ni en Latinoamérica; sin embargo, la mayoría de las investigaciones nacionales se han ocupado de las modificaciones en el diseño de las organizaciones y de los procesos y se ha dejado de lado el funcionamiento de las mismas. Ello es

resultado en buena medida de la tradicional forma con que los abogados se acercan al análisis de la cuestión judicial: desde una perspectiva netamente normativa, sin abandonar la pretensión de que las mejores normas generarán mejores resultados, y por ello sin darse cuenta de que no sólo las normas jurídicas son elementos necesarios para practicar cambios en las instituciones.

La visión netamente “normativista” del funcionamiento judicial deja de lado los beneficios que los estudios o análisis interdisciplinarios pueden arrojar. En los años recientes diversas instituciones de investigación jurídica se han abocado a estudiar, fuera de la perspectiva “normativista”, el fenómeno de la impartición de justicia, ayudados por herramientas metodológicas importadas de la economía y la sociología. Así, no obstante que se han desarrollado investigaciones importantes sobre el tema, por personal del CIDE, del ITAM, la FCPyS o el IIJ ambos de la UNAM, aún es investigable el tema, fundamentalmente por dos causas: a) la amplitud del mismo y b) lo poco que se ha explorado en México por algunos pocos investigadores.

Por lo que hace a la motivación personal para llevar a cabo este trabajo, debo decir que tras concluir una estancia de investigación en la Universidad de Salamanca (España), regresé a México con la intención de completar mi formación académica con experiencia laboral que me sacara del “derecho en los libros” y me acercara al “derecho en acción”. En razón de mi antecedentes curriculares, la instancia que me dio acogida fue el Instituto de la Judicatura Federal, el que en ese momento comenzaba a perfilarse como la escuela judicial del Poder Judicial de la Federación.

Es ese lugar descubrí todo un campo más que vasto para mis inquietudes académicas, conformado por una amplia variedad de temas: la formación judicial, la carrera judicial, el diseño de instituciones judiciales, la eficiencia de la justicia, el acceso a la justicia, la argumentación jurídica, la ética judicial, entre otros. Por supuesto que la dinámica de las labores (pues no sólo se hacía investigación en el Instituto, también había que desempeñar labores administrativas y de gestión) me condujo a centrar mi atención en dos temas fundamentales: la argumentación jurídica y el diseño de instituciones judiciales.

Al momento de elegir el tema de la investigación con que pretendería obtener el grado de doctor en derecho escogí el segundo, fundamentalmente porque, tras la obtención de la maestría en ciencias políticas, me sentí con mayor empatía hacia la sociología jurídica que hacia la filosofía del derecho.

El problema delimitado o específico de la investigación se puede resumir en la siguiente pregunta *¿qué tan eficientes son, según los parámetros que la propia norma constitucional establece, las organizaciones que se encargan de impartir justicia?*

La meta que persigue la investigación planteada es la de corroborar el grado de eficiencia de las organizaciones encargadas de brindar el servicio público de impartición de justicia, de forma tal que se puedan detectar las áreas problemáticas, tanto de los procesos como de los diseños institucionales, que impiden la plena vigencia de la norma constitucional que establece que “[t]oda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial.”

La hipótesis central o general de la que se parte estriba en sostener que *en términos constitucionales, las organizaciones judiciales mexicanas son poco eficientes*. De lo anterior se derivaron algunas hipótesis más específicas o particulares:

- *Los parámetros útiles para medir la eficiencia de las organizaciones judiciales son los establecidos en la norma constitución: expedites, puntualidad, prontitud, completitud e imparcialidad.*
- *Son los jurisdiccionales, es decir, los juicios o los procedimientos seguidos como si lo fueran, los procesos que son susceptibles de ser evaluados desde el punto de vista de la eficiencia.*
- *El grado de complejidad del proceso aumenta en la medida en que paulatinamente van interviniendo más instituciones, lo que afecta la eficiencia del servicio.*
- *La complejidad del proceso depende del diseño tanto de las organizaciones como del proceso mismo y no del tipo de problema jurídico que se pretende resolver con la prestación del servicio.*

A lo largo del presente trabajo se ha pretendido buscar la confirmación o negación de estas expresiones a partir tanto de una construcción teórica como de una comprobación empírica. El texto se divide en cuatro grandes apartados; el primero de ellos tiene como meta la definición del objeto que se va a observar. Si se pretende conocer qué tan eficientes son los tribunales u organizaciones judiciales, se torna necesario definir de manera operativa tales términos. Igualmente, en esta parte se determina qué de lo que hacen los tribunales será objeto de observación, en particular qué de lo que hacen los tribunales en el ejercicio de la función jurisdiccional será observado.

En la segunda parte del trabajo se construyen los parámetros y se definen los ámbitos de la observación. Se parte de un análisis del discurso constitucional para determinar las características más elementales del sistema jurisdiccional mexicano. Se pasa, enseguida, a la definición operativa de los tres conceptos más esenciales para observar el desempeño judicial: la accesibilidad, la independencia y la celeridad. En los tres casos, se proponen ámbitos y parámetros específicos de estudio.

En la tercera parte se aplican los parámetros definidos en los ámbitos señalados para determinar si son pertinentes o no y comenzar a registrar resultados. Se analizan a los tribunales colegiados civiles del primer circuito del Poder Judicial de la Federación, y como un análisis de caso se presentan los datos correspondientes al Séptimo Tribunal Colegiado Civil del Primer Circuito. En la última parte se consignan los resultados y conclusiones.

## **PRIMERA PARTE**

### **EL OBJETO DE LA OBSERVACIÓN.**

En esta parte se intentará definir el objeto de esta investigación, ya que cuando se hace referencia a “eficiencia judicial”, el objeto de observación (aquello de lo que se reportará el grado de eficiencia) puede llegar a ser vago o impreciso. ¿Qué es “lo judicial”? Se puede responder que es un sector demasiado amplio de instituciones, donde pueden ser considerados órganos como los tribunales, pero también organizaciones como las procuradurías de justicia o, inclusive, la propia policía.

Así, de entrada, se torna necesario precisar y definir aquello de lo que se observará su eficacia. Si por lo común “lo judicial” es lo que tiene que ver con la justicia, donde caben diversas organizaciones o instituciones, es preciso aclarar que en este trabajo “lo judicial” está directa y específicamente utilizado para hacer referencia a lo que por lo regular se denomina “poder judicial”. En forma más específica, se utiliza para referirse a los “tribunales”. Así, se centrará la atención en lo que hacen esas organizaciones que llamamos “tribunales”, en su funcionamiento.

Generalmente se acepta que los tribunales “imparten justicia”, que es una manera de decir que son órganos del Estado que desempeñan la función jurisdiccional; el término “tribunal” se utilizará con un sentido amplio, para hacer referencia a todo órgano que desempeñe dicha función, sea unipersonal (juzgado o tribunal unitario) o colectivo (tribunal colegiado, sala o tribunal pleno propiamente). De igual manera, se emplearán las expresiones “juez” o “juzgador” para indicar a los individuos que, en tanto titulares del órgano, ejercen la jurisdicción.

Así, la eficiencia que se reportará será la relacionada con los tribunales. Éstos son, entre otras cosas, organizaciones, es decir, conjuntos de individuos que se relacionan entre sí en tanto que persiguen un objetivo común. Y como tales, los tribunales desempeñan un conjunto amplio y variado de actividades o tareas cotidianas tendientes a la consecución del fin que los justifica. Dichas actividades pueden ser clasificadas en atención a las

diversas funciones que desarrollan los tribunales. El segundo capítulo tiene por objeto identificar tales funciones.

Conforme al prototipo de los tribunales, la función principalísima de éstos resulta ser la de componer (o tratar como sugiere algún autor) los conflictos o litigios. Al ejercer esta función, los tribunales desempeñan, en forma concomitante, otras no menos importantes, pero que para efectos del presente trabajo sólo se enunciarán. A la función de componer litigios que ejercen los tribunales, la dogmática jurídica la ha denominado “jurisdiccional”. Es ésta, pues, la función que caracteriza a los tribunales, por lo que, en el tercer capítulo, se intenta ofrecer una definición operativa que permita, posteriormente, identificar las actividades que, por lo común, se realizan en el ejercicio de dicha función.

Si bien la descripción de las funciones de los tribunales se lleva a cabo desde una perspectiva estrictamente sociológica, para la construcción de un concepto operativo de “función jurisdiccional” se recurre a un análisis estrictamente formal y jurídico. En este sentido, la teoría “pura” del derecho ofrece amplias herramientas.

Tras la definición, desde la formalidad normativa, de “función jurisdiccional” se identifican los siguientes temas de la investigación: la organización de los tribunales (en tanto que son las organizaciones que tiene a cargo tal función) y el diseño del proceso (en tanto que éste es el objeto de la jurisdicción). En ambos apartados se utilizarán los tipos ideales de Damaska para describir tanto la organización de la jurisdicción mexicana como su diseño procesal.

Es importante aclarar que no se pretende averiguar *qué* es el proceso, ni cómo *deben* estar organizados los tribunales. En tales apartados, lo que se busca es describir cómo *es* el proceso en México y cómo *están* organizados los tribunales, conforme a las normas jurídicas vigentes. Es decir, si la definición de *función jurisdiccional* se llevó a cabo de manera abstracta, pretendiendo universalidad, la descripción del *proceso* y de la organización judicial es estrictamente positiva, a partir de la normatividad vigente en México.

Al cabo de esta primera parte, se habrá definido el objeto de la observación: los tribunales en ejercicio de la función jurisdiccional, de forma tal que la pregunta inicial se plantearía así: ¿en qué términos se puede decir que los tribunales, al ejercer la función jurisdiccional, son eficientes?



## CAPÍTULO PRIMERO

### ¿QUÉ ES UN “TRIBUNAL”?

Por lo regular, tanto en el lenguaje jurídico como en el lenguaje ordinario o común, en México se utiliza la palabra “judicial” para hacer referencia a lo relacionado con la administración y/o impartición de justicia, los jueces y los juicios. Con un poco más de precisión, los concedores emplean la palabra “jurisdiccional” para referirse a los asuntos vinculados con la función estatal que desempeñan los jueces, magistrados o ministros. Es preciso recordar, en este punto, que según la organización del poder judicial mexicano, los órganos que imparten justicia, se denominan juzgados o tribunales, los cuales son encabezados por jueces o magistrados, respectivamente. Sólo la suprema corte se integra por ministros.

“Juzgado”, “tribunal”, “juez”, “magistrado”, “jurisdicción” y “juicio”, por ejemplo, son palabras que se vinculan estrechamente con “justicia”. Ésta, según la posición que se adopte al definirla, es una palabra que puede tener varios significados. La complejidad de su definición conduciría a un trabajo necesariamente extenso, lo cual no es el objetivo. En virtud de esto y de que se pretende hacer un análisis de lo que hacen (y cómo lo hacen) esos órganos encargados de ejercer la función jurisdiccional, se evitará el uso de la palabra “justicia” a lo largo de este trabajo.

Comúnmente, en la literatura extranjera relacionada con la sociología de los órganos jurisdiccionales, la palabra empleada para hacer referencia al órgano jurisdiccional es la inglesa *court*, “corte” en español. Sin embargo, en virtud de la costumbre mexicana de reservar este vocablo al tribunal de mayor jerarquía en el ordenamiento jurídico, se evitará, también, su uso. Para hacer referencia, en forma genérica, al órgano jurisdiccional se utilizará la palabra “tribunal”, de forma tal que, con la intención de evitar las aclaraciones repetitivas, a lo largo del trabajo, la palabra “tribunal” será empleada para referirse tanto a los “juzgados” como a los, propiamente, “tribunales”. Lo anterior, además de ser una decisión operativa de la investigación, tiene respaldo en el hecho de que, comúnmente la palabra es empleada en el sentido amplio que se le dará en este trabajo.

En el español usual en México<sup>1</sup>, “tribunal”, en su segunda acepción más común, es el órgano del poder judicial que se encarga de aplicar el derecho en los procesos que se le presentan. Conforme al español actual<sup>2</sup> y común, “tribunal” es la persona o conjunto de personas legalmente autorizadas para administrar justicia y dictar sentencias. Finalmente, según la Academia<sup>3</sup>, “tribunal” significa, según el segundo sentido más usual, ministro o ministros que ejercen la justicia y pronuncian la sentencia. En los tres casos anteriores se ha eliminado el sentido de “tribunal” como el “lugar” o “edificio” en el que los jueces administran justicia.

De las definiciones anteriores se puede concluir que “tribunal” es *a)* un órgano que está conformado por *b)* personas legalmente autorizadas (ministros, magistrados o jueces) para *c)* administrar justicia. Para simplificar las cosas, por el momento se puede decir que un “tribunal” es un órgano que administra justicia. En virtud de la aclaración hecha párrafos arriba en torno al uso de la palabra “justicia”, es preciso anotar que, el objetivo de este apartado es identificar lo que los tribunales *son*, y se deja para el apartado siguiente la descripción y análisis de lo que los tribunales *hacen*.

Así, un “tribunal” es un “órgano” integrado por ciertas personas. Un “órgano” es una agrupación que tiene una labor determinada<sup>4</sup>, una persona o cosa que sirve para la ejecución de un acto o de un designio<sup>5</sup>, lo que sirve de instrumento o de medio para la realización de algo<sup>6</sup>. Un “tribunal”, por tanto, es una agrupación que desempeña una labor determinada, es un medio o instrumento para la realización de un fin. Más que un “órgano”, entonces, un “tribunal” es una “organización”: una agrupación de personas que buscan un objetivo determinado o realizan una cierta función<sup>7</sup>, un conjunto de

---

<sup>1</sup> Lara Ramos (2002:887).

<sup>2</sup> Clave (s/f:1799).

<sup>3</sup> Real Academia (1992:2024).

<sup>4</sup> Lara Ramos (2002:659).

<sup>5</sup> Real Academia (1992:1486).

<sup>6</sup> Clave (s/f:1318).

<sup>7</sup> Lara Ramos (2002:659).

personas con los medios adecuados que funcionan para alcanzar un fin determinado<sup>8</sup>.

Es posible describir a las organizaciones, en forma analógica<sup>9</sup>, como los equipos y los árbitros que participan en un juego de fútbol. Tanto unos como otros sujetan su comportamiento a un conjunto de “reglas del juego”, es decir, a limitaciones que dan forma a su interacción. Estas *instituciones* o reglas del juego reducen la incertidumbre, puesto que son una guía para el comportamiento entre sujetos determinados; las instituciones definen y limitan el conjunto de elecciones de los individuos<sup>10</sup>, puesto que precisan aquello que está prohibido y, en ocasiones, precisan también las condiciones en que a ciertos sujetos les está permitido realizar ciertas conductas. Las instituciones o reglas del juego pueden ser formales (normas creadas) o informales (“acuerdos y códigos de conducta”<sup>11</sup>), creadas (por los órganos del Estado, por ejemplo) o evolucionadas (a través de la costumbre).

Para continuar con la analogía, los equipos y los árbitros son organizaciones, en el sentido de que son agrupaciones de personas que buscan un objetivo determinado; la consecución del objetivo determinado (ganar el partido por una diferencia de más de dos goles, por ejemplo) implica que los individuos de las organizaciones se comporten o interactúen de una cierta manera; esa interacción o comportamiento está guiado por las reglas del juego, lo cual reduce la incertidumbre, no sólo de quienes participan en el propio juego sino también de quienes lo presencian. De antemano está definido lo que se entenderá por “gol”, “fuera de lugar” o “duración del partido”. Además, los jugadores, los árbitros y los espectadores, conocen aquello que está prohibido (tomar el balón con las manos si no se es uno de los porteros, por ejemplo) y aquello que, en ciertas condiciones, les está permitido hacer a los equipos (realizar la sustitución de un jugador por otro o ingresar servicios médicos al área de juego).

---

<sup>8</sup> Real Academia (1992:1486).

<sup>9</sup> North (1995:15).

<sup>10</sup> North (1995:14).

<sup>11</sup> *Ibidem*.

Por supuesto, no todas las reglas del juego se consignan en un texto u “hoja de papel”: cuando un jugador está derribado dentro del campo y el balón continúa en juego es común (y esperado) que el equipo contrario envíe la pelota fuera de la cancha para permitir la atención médica al lesionado; igualmente es común (y esperado también) que el juego se reanude mediante un “saque de línea” por medio del cual el equipo que envió el balón fuera del campo lo recupere. Esta “regla” no es formal, y sin embargo es toda una *institución*.

Los tribunales, al igual que los árbitros de un partido de fútbol, son organizaciones (no tanto instituciones) que intervienen en los juegos. Son organizaciones diferentes a las otras (los equipos) pero organizaciones al fin y al cabo. Y como tales los tribunales actúan o se comportan en atención a las instituciones.

Más que en una definición, los sociólogos de las organizaciones han centrado sus esfuerzos en identificar o describir sus elementos, que es en torno a lo que existe mayor consenso. Son cinco los aspectos relevantes de una organización: a) conjuntos de individuos o grupos, b) orientados al logro de objetivos o metas, c) diversificados en las funciones a desempeñar y con una jerarquía de autoridad, d) coordinados por una orientación racionalizadora de todo el comportamiento y e) con una cierta continuidad en el tiempo<sup>12</sup>. ¿Es que, en verdad, un tribunal es una organización<sup>13</sup>?

- a) *Un tribunal es un conjunto de individuos*. Se precisó que, en una de las acepciones más usuales en México, “tribunal” es un órgano del poder judicial que se encarga de aplicar el derecho en los procesos que se le presentan. Dicho órgano, según la normatividad vigente, está encabezado por un juez, un magistrado o un conjunto de magistrados. En el primer caso, el órgano recibe el nombre de “juzgado”, en el segundo el de “tribunal unitario” y en el tercero el de “tribunal colegiado” o “sala”. Si bien el juez y los magistrados son los titulares del órgano, éste incluye también a otros individuos que

---

<sup>12</sup> Ruiz Olabuénaga (1995:56).

<sup>13</sup> Mohr (1976:623).

realizan funciones relacionadas, en forma directa, con la tarea del titular.

Por ejemplo, el artículo 56 de la *Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal* (LOTSJDF), prescribe que cada uno de los juzgados a que se refiere el capítulo respectivo tendrá, además del juez, los secretarios de acuerdos, conciliadores, proyectistas y actuarios que requiera el servicio, así como los servidores públicos de la administración de justicia que autorice el presupuesto. Por su parte, la *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación* (LOPJF) precisa, en su artículo 33, que los tribunales colegiados de circuito se compondrán de tres magistrados, de un secretario de acuerdos y del número de secretarios, actuarios y empleados que determine el presupuesto.

- b) *Un tribunal está orientado al logro de objetivos o metas.* Aunque la justificación de esta afirmación implica la respuesta a la pregunta en torno a lo que los tribunales hacen, que será materia del siguiente apartado, por ahora se puede señalar que, de acuerdo con Ferrari<sup>14</sup>, las funciones pueden ser entendidas como la finalidad o finalidades respecto a las que se ordena el uso de una modalidad de acción social, es decir, la función es el objetivo primario asignado a una herramienta, instrumento o medio. Si se conviene en que los tribunales no son fines en sí, sino medios, el objeto, meta o fin de los tribunales consistirá en el desempeño de las funciones que está llamados a realizar. Por lo regular, existe la convención de que la función básica de los tribunales es componer litigios, resolver controversias<sup>15</sup>.
  
- c) *Un tribunal está diversificado en las funciones a desempeñar y cuenta con una jerarquía de autoridad.* Todo tribunal, integrado por un conjunto de individuos, observa un riguroso orden jerárquico, que tiene su fundamento en a) las tareas que desempeña cada puesto de trabajo y b) los requerimiento técnicos o profesionales que se

---

<sup>14</sup> Ferrari (1989:197).

<sup>15</sup> Shapiro (1986:1).

requieren para ocupar cada puesto de trabajo. A partir de las normas relacionadas con la carrera judicial y las funciones que debe desempeñar cada una de las categorías de la carrera, es posible elaborar un catálogo de puestos de trabajo u organigrama. Si se toman las disposiciones de la LOTSJDF se obtiene el siguiente ejemplo, en el cual, conforme al artículo 188, la de actuario es la segunda categoría más baja dentro de la carrera judicial:

<b>Cargos judiciales (jerarquía según el artículo 188)</b>	<b>Funciones u obligaciones</b>
<b>Secretario Actuario</b>	<p>Artículo 61. Los secretarios actuarios estarán adscritos a cada juzgado y tendrán las obligaciones siguientes:</p> <p>I. Concurrir diariamente al juzgado de adscripción en el horario previsto;</p> <p>II. Recibir del secretario de acuerdos los expedientes de notificaciones o diligencias que deban llevarse a cabo fuera de la oficina del propio juzgado, firmando en el libro respectivo;</p> <p>III. Hacer las notificaciones y practicar las diligencias decretadas por los jueces, bajo la responsabilidad de la fe pública que les corresponda y dentro de las horas hábiles del día, entendiéndose por estas las que median desde las siete hasta las diecinueve horas, devolviendo los expedientes dentro de las veinticuatro horas siguientes, previas las anotaciones en el libro respectivo, y</p> <p>IV. En caso de existir imposibilidad para practicar las diligencias ordenadas, deberá asentar razón de ello y devolver las actuaciones dentro de las veinticuatro horas siguientes.</p> <p>El secretario auxiliar actuario de sala tendrá las mismas obligaciones referidas en las fracciones anteriores.</p>
<b>Secretario Conciliador</b>	<p>Artículo 60. Los conciliadores tendrán las atribuciones y obligaciones siguientes:</p> <p>I. Estar presentes en la audiencia de conciliación, escuchar las pretensiones de las partes y procurar su avenencia;</p> <p>II. Dar cuenta de inmediato al titular del juzgado del convenio al que hubieren llegado los interesados para efectos de su aprobación, en caso de que proceda, y diariamente informar al juez de los resultados logrados en las audiencias de conciliación que se les encomienden;</p> <p>III. Autorizar las diligencias en que intervengan;</p> <p>IV. Sustituir al secretario de acuerdos en sus ausencias temporales. Y</p> <p>V. Las demás que los jueces y esta ley les encomienden, incluyendo emplazamientos y notificaciones.</p>
<b>Secretario de Acuerdos de Primera Instancia</b>	<p>Artículo 58. Son obligaciones de los secretarios de acuerdos.</p> <p>I. Formular los proyectos de acuerdo, realizar emplazamientos y notificaciones cuando lo ordene el juez;</p> <p>II. Dar cuenta diariamente a sus jueces bajo su responsabilidad y dentro de las veinticuatro horas siguientes a su presentación ante la oficialía de partes del juzgado, con todos los escritos y promociones, en los negocios de la competencia de aquellos, así como de los oficios y demás documentos que se reciban en el juzgado;</p>

- 
- III. Autorizar los despachos, exhortos, actas, diligencias, autos y toda clase de resoluciones que se expidan, asienten, practiquen o dicten por el juez;
  - IV. Asentar en los expedientes las certificaciones que procedan conforme a la ley o que el juez ordene;
  - V. Asistir a las diligencias de pruebas que debe recibir el juez de acuerdo con las leyes aplicables;
  - VI. Expedir las copias autorizadas que la ley determine o deban darse a las partes en virtud de decreto judicial,
  - VII. Cuidar que los expedientes sean debidamente foliados, utilizando, para el efecto el equipo que permita imprimir de forma permanente dicho folio y el material aprobado por el consejo de la judicatura del distrito federal para la integración de los expedientes. Al agregar o sustraer alguna o algunas de las hojas de estos, asentar razón con motivo de la causa, sellando las actuaciones, oficios y demás documentos que lo requieran, rubricando aquellas en el centro del escrito;
  - VIII. Guardar en el secreto del juzgado los pliegos, escritos o documentos y valores cuando así lo disponga la ley;
  - IX. Inventariar y conservar en su poder los expedientes mientras se encuentren en tramite en el juzgado y entregarlos con las formalidades legales, cuando deba tener lugar la remisión;
  - X. Notificar en el juzgado, personalmente a las partes, en los juicios o asuntos que se ventilen ante el, en los términos del artículo 123 y demás relativos del código de procedimientos civiles del distrito federal;
  - XI. Cuidar y vigilar que el archivo se arregle por orden alfabético, de apellidos del actor o del promovente en asuntos de jurisdicción voluntaria;
  - XII. Remitir los expedientes al archivo judicial, a la superioridad o al substituto legal, previo registro en sus respectivos casos;
  - XIII. Ordenar y vigilar que se despachen sin demora los asuntos y correspondencia del juzgado, ya sea que se refiera a negocios judiciales del mismo o al desahogo de los oficios que se manden librar en las determinaciones respectivas, dictadas en los expedientes;
  - XIV. Tener a su cargo, bajo su responsabilidad y debidamente autorizados para su uso, los libros de control del juzgado, designando, de entre los empleados subalternos del mismo, al que debe llevarlos;
  - XV. Conservar en su poder el sello del juzgado;
  - XVI. Ejercer bajo su responsabilidad, por si mismo o por conducto de los servidores públicos de la administración de justicia subalternos, la vigilancia que sea necesaria en la oficina, para evitar la pérdida o extravío de expedientes. En cada juzgado existirá una mesa que controlara su ubicación y distribución, que solo se mostraran mediante el vale de resguardo respectivo previa identificación, el cual será sellado a la devolución del expediente y entregado en la mesa de salida del juzgado, y
  - XVII. Las demás que les confieran las leyes y los reglamentos.
- 

A lo anterior hay que agregar que, según el texto del artículo 57 de la LOTSJDF, el secretario de acuerdos que determine el juez, será el jefe inmediato de la oficina en el orden administrativo, dirigirá las labores de ella conforme a las instrucciones del propio juez y lo suplirá en sus ausencias, cuando no excedan de un mes. En otras palabras, la de juez o magistrado es la categoría de mayor jerarquía dentro de un tribunal, y las relaciones de jerarquía, si bien precisadas

en la ley, son complementadas por lo que el juez o magistrado disponga. A cada categoría de la jerarquía corresponde un conjunto claro y definido de atribuciones, funciones o responsabilidades.

- d) *El funcionamiento de un tribunal responde a una orientación racionalizadora de todo el comportamiento.* Weber<sup>16</sup> distingue dos tipos de racionalidades: con arreglo a fines y con arreglo a valores.

Actúa racionalmente con arreglo a fines quien oriente su acción por el fin, medios y consecuencias implicadas en ella y para lo cual *sopese* racionalmente los medios con los fines, los fines con las consecuencias implicadas y los diferentes fines posibles entre sí<sup>17</sup>.

La “orientación racionalizadora” de las organizaciones está referida a la acción de éstas con arreglo a fines; una vez identificados o definidos los fines u objetivos de la organización las acciones de ésta sólo pueden ser justificadas racionalmente si y sólo si están orientadas a la consecución de aquellos. Las acciones de los miembros de la organización denominada “tribunal” pueden ser, *grosso modo*, clasificadas en dos rubros: a) estrictamente jurisdiccionales, es decir, relacionadas de manera directa con la función de componer litigios, y b) administrativas; éstas sólo encuentran justificación en la medida en que sirven a las primeras.

Entre las principales e inmediatas labores administrativas que se llevan a cabo en un juzgado de primera instancia del Distrito Federal, se pueden mencionar, por ejemplo, las siguientes:

- Registro y control de asistencia del personal;
- Resguardo, en una caja de seguridad, de los valores depositados;
- Verificación de que los procesados que disfrutan de libertad caucional cumplan con la obligación de

---

<sup>16</sup> Weber (1992:20).

<sup>17</sup> Weber (1992:21).

presentarse, en los plazos fijados, a firmar el libro respectivo, y

- Verificar que los libros de gobierno se encuentren en orden y que contengan los datos requeridos.

La evaluación de estas acciones administrativas es fundamental para la ratificación de un juez de primera instancia, conforme a los artículos 194 y 206 de la LOTSJDF; sin embargo la encomienda principal de los jueces del Distrito Federal es la de atender proporcional y equitativamente las cargas de trabajo con el objeto de lograr la inmediatez y la expeditéz necesarias en el conocimiento de los asuntos a su cargo, según el artículo 56-I del mismo ordenamiento. Así, por ejemplo, el registro y control de asistencia del personal o el ordenado registro en los libros de gobierno son acciones que sólo se justifican en razón de “lograr la inmediatez y la expeditéz necesarias en el conocimiento de los asuntos”.

- e) *Los tribunales tienen una cierta continuidad en el tiempo.* La jurisdiccional es una de las tres grandes funciones que desempeña el Estado, la cual se identifica, tradicionalmente, con uno de los tres principales órganos estatales: el judicial. En este caso, la función antecede al órgano, y puesto que la resolución de conflictos mediante el potencial uso de la violencia legítima es una de las tareas fundamentales y más esperadas del Estado, mientras éste exista la función jurisdiccional, como acción estatal, existirá. En tanto sea necesario ejercer la función jurisdiccional, habrá tribunales. Antes que desaparecer, en las últimas décadas los tribunales han proliferado, ya sea dentro del poder judicial o fuera de él.

Un tribunal no es un edificio (o solamente eso), sino el conjunto de individuos que lo integran; sin embargo, resulta claro también que los diferentes individuos que integran un tribunal en un momento determinado pueden dejar de integrarlo en otro, en atención a diversas causas; por ejemplo, aunque el titular del tribunal sea cambiado de adscripción a otro órgano jurisdiccional, el tribunal deberá tener, necesariamente, otro titular, ya sea otro juez o

magistrado o un secretario autorizado a ejercer las funciones correspondientes a éstos.

La continuidad en el tiempo no está referida pues a las personas o individuos de la organización, sino a los papeles o *roles* que dichas personas encarnan, juegan o representan. El rol es definido como

la pauta de conducta estructurada alrededor de derechos y deberes específicos y asociada con una posición de status determinado dentro del grupo o situación social<sup>18</sup>.

En un tribunal lo que encontramos son roles: el de juez, el de secretario de acuerdos, el de conciliador o el de actuario, por ejemplo. En un momento dado, el rol de juez en un tribunal específico lo desempeñará una persona en particular; al cabo de un tiempo es posible que, en razón de un cambio de adscripción, renuncia o inclusive muerte, el rol de juez en ese mismo tribunal sea desempeñado por una persona distinta. Así, se puede concluir que una organización más que un conjunto de individuos es un conjunto de roles y a éste se refiere la continuidad.

Los tribunales mexicanos cuentan con los cinco aspectos relevantes que permite clasificarlos como “organizaciones”, pues son conjuntos de roles<sup>19</sup> orientado al logro de, al menos, un objetivo preciso (componer litigios); los individuos que desempeñan los roles están diversificados, precisamente en virtud del rol que desempeñan, en las funciones que ejecutan y cuentan con una jerarquía de autoridad y su comportamientos o sus acciones están coordinados por una orientación racionalizadora; dicho conjunto de roles tiene una cierta continuidad en el tiempo.

Por supuesto que lo anterior no es ninguna novedad, el análisis de los tribunales desde una perspectiva organizacional tuvo, en Estados Unidos, un fuerte impulso durante la década de los setentas y en Italia el primer análisis

---

<sup>18</sup> Martínez Quintana (2002:498).

<sup>19</sup> Fix-Fierro (2006:198).

de este tipo data de 1968<sup>20</sup>. Esos trabajos no han sido realizados necesariamente por abogados, sino que, en forma creciente, científicos sociales como sociólogos, politólogos, historiadores o economistas se han ocupado de este tema, cada uno con intereses diversos. En México, en cambio, el estudio de los tribunales, o más bien del “poder judicial”, lo han realizado, fundamentalmente, abogados, incluso cuando se trata de escribir su historia.

Durante muchos años, los abogados mexicanos han visto al derecho como un fenómeno que se reduce a la normatividad, es decir, “atemporal, autogenerado y semantizado en las normas, de donde resulta que para su comprensión basta el estudio cuidadoso” de las normas jurídicas<sup>21</sup>. En otras palabras, la mayoría de los abogados mexicanos ignoraron, por mucho tiempo, los diversos factores que inciden en que el comportamiento de las personas se adecue a la hipótesis prevista en una norma jurídica. Al llevar a cabo el estudio del “poder judicial”, los abogados mexicanos han privilegiado, por tanto, la identificación, descripción e interpretación de las normas jurídicas que conforman dicha *institución*<sup>22</sup>. En este trabajo se consideran las normas que regulan la organización y funcionamiento de los tribunales, pero la investigación no se limita sólo a eso.

Heydebrand sostuvo que los tribunales comparten atributos importantes con entes a los cuales es fácilmente denominar organizaciones: la burocracia pública, las agencias gubernamentales en las que opera un servicio civil, los hospitales, el sistema escolar, etc.<sup>23</sup> Este autor identificó ocho características *organizacionales* de los tribunales:

1. Son *redes de actividades organizadas*<sup>24</sup>, en vez de organizaciones formales integradas burocráticamente. Heydebrand incluía en esa red no sólo al juez, a los secretarios y a los actuarios, sino también a los

---

<sup>20</sup> Para una noticia muy completa de la bibliografía, íbidem.

<sup>21</sup> Cossío (2001:11).

<sup>22</sup> Lourau (2001:54 ss.).

<sup>23</sup> Heydebrand (1977:765).

<sup>24</sup> Íbidem.

oficiales judiciales, las secretarías e incluso a los defensores públicos y a los agentes del Ministerio Público.

2. Son legal y políticamente *heterónomos*, y no organizaciones autónomas<sup>25</sup>. Los recursos, la estructura organizativa, los límites y la jurisdicción están definidos y controlados por el legislativo y el ejecutivo. En el caso mexicano habría que matizar, en el sentido de que si bien el conjunto de órganos jurisdiccionales que se denominan “poder judicial” elabora un proyecto de presupuesto, éste es finalmente revisado, modificado (en su caso) y aprobado por el legislativo; por otra parte, la jurisdicción, entendida como *competencia*, también les resulta señalada a los tribunales por el legislador. La constitución sienta las bases de la estructura organizativa de los tribunales, y a partir de la creación de consejos de la judicatura, órganos de administración judicial, esa tarea ha correspondido al propio poder judicial.
3. Son organizaciones de *trabajo profesional intensivo*<sup>26</sup>, es decir, el servicio público que brindan los tribunales (la composición de litigios) es desempeñado por una fuerza de trabajo entrenada (secretarios y actuarios, fundamentalmente) bajo la dirección de un profesional (el juez).
4. Son órganos del Estado.
5. Por lo regular, los tribunales son organizaciones no especializadas o *generalistas*, en el sentido de que les son sometidos diferentes tipos de casos<sup>27</sup>. Aunque el autor hace notar el hecho de que puede existir una especialización entre diversos tribunales, esta es una de las características propuestas más criticables y menos justificada.
6. Son organizaciones pasivas que operan en un ambiente “demandante”<sup>28</sup>, es decir, son reactivos antes que proactivos, puesto que la actividad de los tribunales inicia siempre “a petición de parte”.
7. Además de los límites precisos dentro de los que operan, los tribunales tiene una organización muy enredada, derivada del sistema federal y la existencia de tribunales fuera del “poder judicial”<sup>29</sup>;

---

<sup>25</sup> Heydebrand (1977:767).

<sup>26</sup> Heydebrand (1977:768).

<sup>27</sup> Heydebrand (1977:769).

<sup>28</sup> *Ibidem*.

<sup>29</sup> *Ibidem*.

8. Los tribunales ejercen jurisdicción, entendida como *competencia*<sup>30</sup>, dentro de límites territoriales legalmente establecidos. La jurisdicción, entendida como *territorio*<sup>31</sup>, de un tribunal determina el *perfil ambiental*<sup>32</sup> del mismo, es decir, la demografía, las actividades económicas y el ambiente político *dentro* de la jurisdicción influyen en el tipo, el número y la complejidad de los casos de los que conoce un tribunal.

Si se conviene en que los tribunales son organizaciones, con las características ya señaladas, cabe preguntarse cómo funcionan. Por lo común, la descripción simplificada del funcionamiento de algo recibe el nombre de *modelo*. Para explicar el funcionamiento de las organizaciones existen varios modelos. Puesto que los tribunales son organizaciones, tales modelos les resultan aplicables. Según Ruiz Olabuénaga<sup>33</sup>, es posible encontrar hasta seis modelos diferentes que explican el funcionamiento de una organización: sistemáticos, estructurales, tecnológicos, de objetivos, de toma de decisiones y de relaciones humanas. Igualmente, con el objeto de explicar el funcionamiento de las organizaciones se ha recurrido al uso de metáforas.

Por lo regular los tribunales han sido analizados a partir del modelo estructural, en alguna de sus variantes: burocrática o no burocrática<sup>34</sup>. En el primer caso, se parte del tipo ideal de dominación racional construido por Weber, en el que una de las notas características es la centralización del poder; en el segundo caso, la variante no burocrática del modelo estructural de las organizaciones, dicha centralización es sustituida por una ausencia notoria de supervisión y control, en la que se basa la *profesionalización*<sup>35</sup>.

---

<sup>30</sup> Couture (2002:24).

<sup>31</sup> Couture (2002:23).

<sup>32</sup> Seron (1990:455).

<sup>33</sup> (1995:79 ss.).

<sup>34</sup> Guarnieri (2001) y Damaska (1986).

<sup>35</sup> Ruiz Olabuénaga (1995:89).

El tema de los tribunales como organizaciones burocráticas o profesionales dista de ser, como bien ha señalado Fix-Fierro<sup>36</sup>, de interés meramente teórico, pues puede tener impacto en el análisis y diseño de las políticas públicas judiciales. En ambos casos, tanto en la burocrática como en la profesional, la organización gira en torno a sujetos que cuentan con un concienzudo conocimiento profesional, la diferencia estriba en que en la burocracia tal conocimiento profesional, acompañado en muchas ocasiones de una *especialización*, ha sido adquirido *dentro* de la propia organización, en tanto que en el segundo caso, el conocimiento profesional, que bien puede ser general antes que especializado, se ha obtenido al margen de la organización.

Un ejemplo claro de estos modelos organizacionales se puede encontrar en la manera en que son reclutados los jueces en diferentes países; en aquéllos de tradición o familia *civilista*, el reclutamiento se lleva a cabo *dentro* del propio poder judicial (vertical), en atención a los méritos internos del reclutado: desempeño en cargos inferiores, antigüedad, habilidades y conocimientos especializados, etc. En tanto que en países de familia o tradición de *common law*, se lleva a cabo un reclutamiento horizontal: abogados (postulantes, profesores o consultores) ajenos al poder judicial son nombrados jueces en razón del reconocimiento público.

“Burocratización”, en oposición a “profesionalización” implica la tendencia a que los profesionistas pierdan su autonomía jurídica formal en los mercados laborales al ser empleados de manera creciente en las burocracias privadas y públicas<sup>37</sup>. Sostengo que en México los tribunales corresponden al modelo de organizaciones burocráticas.

De acuerdo con la tipología ideal de la dominación de Weber<sup>38</sup>, existen tres tipos *puros* de dominación legítima: racional, tradicional y carismática. Las categorías fundamentales de la dominación racional son:

- a) Un ejercicio continuado, sujeto a la ley, de funciones, dentro de

---

<sup>36</sup> Fix-Fierro (2006:209).

<sup>37</sup> Fix-Fierro (2006:211).

<sup>38</sup> Weber (1992:172 ss.).

- b) una *competencia*, que significa:
- un ámbito de deberes y servicios limitado objetivamente en virtud de una distribución de funciones;
  - atribución de poder suficiente para realizar tales deberes, y
  - señalamiento estricto de los medios de coacción eventualmente admisibles y el supuesto de su utilización.
- c) El principio de jerarquía administrativa, que implica facultades de dirección e inspección, así como el derecho de queja o apelación ante autoridades superiores.
- d) La función se ejerce conforme a normas o técnicas precisas, lo cual implica una formación profesional del funcionario.
- e) Existe una separación plena y efectiva entre el funcionario y los medios administrativos a su cargo, y además
- f) Los cargos no son propiedad de quien los ejerce.
- g) Finalmente, rige el principio administrativo de “atenerse al expediente”.

Conforme a lo anterior, el tipo más puro de dominación racional legal es el que se ejerce por medio de un cuadro administrativo burocrático<sup>39</sup>. La burocracia se atiene a los siguientes presupuestos<sup>40</sup>:

- a) Rige el principio de las atribuciones expresamente señaladas en disposiciones jurídicas, lo cual conlleva:
- La existencia de una distribución rígida de actividades, entendidas como obligaciones, entre los funcionarios, que resultan necesarias para alcanzar los fines de la organización.
  - La existencia de poderes de mando suficientes para hacer cumplir con tales obligaciones, los cuales también se encuentran estrictamente señalados en las normas jurídicas.

---

<sup>39</sup> Weber (1992:175).

<sup>40</sup> Weber (1992:716 ss.).

- La necesidad de nombrar como funcionarios a personas que cuenten con aptitudes bien determinadas.
- b) Rige el principio de jerarquía funcional y de tramitación, que consiste en la existencia de un sistema firmemente organizado de mando y subordinación entre diversos funcionarios, lo que permite la inspección de los superiores sobre los inferiores y la posibilidad de que el dominado apele ante el superior jerárquico.
  - c) La administración moderna, es decir, burocrática, se basa en documentos o expedientes, toda actividad oficial queda registrada en ellos.
  - d) Toda actividad burocrática especializada presupone un serio aprendizaje profesional.
  - e) En el ejercicio del cargo el funcionario ocupa la mayor parte de su tiempo, lo cual genera que ésa sea su actividad principal.
  - f) El desempeño del cargo por parte de los funcionarios se realiza conforme a normas generales susceptibles de aprendizaje, fijas y completas. El conocimiento de tales normas que rigen su acción es la introducción a una tecnología especial en posesión, exclusivamente, de los funcionarios.

La posición de los funcionarios atiende a las siguientes características:

- a) El cargo se convierte en una *profesión*, lo cual se manifiesta ante todo “en la exigencia de una serie de conocimientos firmemente prescritos, que casi siempre requieren una intensa actividad durante largo tiempo, así como de pruebas especiales indispensables para la ocupación del cargo”<sup>41</sup>. Esto es lo que distingue fundamentalmente a las organizaciones profesionalizadas de las burocratizadas: en las primeras, al cargo se accede en razón de un conocimiento experto socialmente sancionado<sup>42</sup> adquirido al margen de la organización sin la intención de ocupar el cargo; en tanto que en las organizaciones burocratizadas el conocimiento experto se adquiere dentro de la organización y con el objetivo principal de tener acceso al cargo.

---

<sup>41</sup> Weber (1992:718).

<sup>42</sup> Fix-Fierro (2006:211).

Para un profesional el cargo puede ser un “accidente” en su vida, en tanto que para el burócrata representa su objetivo fundamental.

- b) El funcionario o burócrata disfruta, por lo regular, de una estimación social “estamental” específicamente realizada<sup>43</sup>; este punto se relaciona de manera directa con el anterior. El *status* puede ser definido como

la posición definida en la estructura social de un grupo o sociedad, que se distingue de otras posiciones y al mismo tiempo se relaciona con ellas a través de sus derechos y obligaciones especificados<sup>44</sup>.

El *status* es la posición que los individuos ocupamos en una estructura social, en tanto que el *rol* es la conducta asociada (esperable) a esa posición. En la actualidad, si el *status* se refiere a una posición en una estructura, a esa posición se llega en la medida en que se adquiere prestigio o estimación social; en otras palabras, el *status* no es reducible a “clase social”, sino que aquél incluye a ésta, puesto que “clase social” puede ser un criterio más para asignar o distribuir prestigio o estimación en la sociedad, pero no el único y, en nuestros días, no es el más importante.

En la sociedad contemporánea los bienes y el dinero siguen conservando su importancia, pero no por sí mismos, sino en cuanto unidos a la ocupación dentro de la sociedad; por ello la profesión – una ocupación organizada– es hoy una indicación del estatus que se posee<sup>45</sup>.

El nivel económico (la capacidad de adquisición) y la ocupación son los criterios actuales más difundidos para la asignación de prestigio o estimación social.

Hay que recordar que en las organizaciones burocráticas el *cargo* deviene en la ocupación o profesión del funcionario, no en razón

---

<sup>43</sup> Weber (1992:719).

<sup>44</sup> Martínez Quintana (2002:500).

<sup>45</sup> Soriano (1997:259).

de una previa estimación social, sino en virtud de desempeñar un *rol* específico. En otros términos, en las organizaciones burocráticas el status se adquiere en razón del rol que se desempeña, y no al revés como pudiera pensarse en un primer instante. Por ejemplo, el “juez” no tuvo acceso al cargo en razón de su status, sino que en virtud de que la persona desempeña el rol de “juez” es que adquiere un determinado prestigio social.

En las organizaciones profesionales ocurre, por lo regular, lo contrario: el cargo se otorga en razón y medida del prestigio que una persona ha alcanzado en el desempeño de su profesión, al margen de la organización, es decir, el rol se juega en tanto lo justifica el status.

- c) Los funcionarios son nombrados, en el tipo ideal, por una autoridad superior, lo que los coloca en una posición de control respecto de ésta, quien, por lo regular, es determinante en la futura carrera de dichos funcionarios.
- d) Existe un conjunto de garantías jurídicas que le permiten al funcionario gozar de la posibilidad de una relativamente larga permanencia en el cargo. Tales garantías tiene como objetivo “ofrecer una seguridad con vistas al cumplimiento rigurosamente objetivo y exento de toda consideración personal del deber específico impuesto por el correspondiente cargo”<sup>46</sup>. Esta posible permanencia larga en el cargo no agrega nada al prestigio del que goza el funcionario, pues atiende a razones meramente instrumentales y no a consideraciones personales.
- e) El funcionario recibe un salario determinado por las funciones (obligaciones) a su cargo, es decir, el sueldo depende y varía en razón del puesto (rango) ocupado y no de las habilidades propias del funcionario.
- f) De manera correspondiente al principio de jerarquía funcional, el funcionario se coloca y avanza en un escalafón que abarca los puestos o rangos inferiores menos importantes (tanto por las

---

<sup>46</sup> Weber (1992:722).

funciones o deberes relativos como por el status respectivo) hasta los superiores<sup>47</sup>.

Antes de continuar argumentando a favor de que los tribunales mexicanos son organizaciones burocráticas, resulta preciso, conforme al plan de la investigación, identificar las funciones que realizan los tribunales y definir lo que se entenderá por “función jurisdiccional”.

---

<sup>47</sup> Weber (1992:723).

## CAPÍTULO SEGUNDO

### LO QUE LOS TRIBUNALES HACEN.

El tema de las *funciones del derecho* es de capital importancia para la filosofía, pero sobre todo para la sociología jurídica. La pregunta puede plantearse así: ¿qué hace el derecho? o, quizá mejor planteado, ¿qué se hace *con* el derecho? Éste es un conjunto de normas específicas: jurídicas. Éstas, como cualquier otro tipo de norma, son prescripciones, por lo que su característica esencial estriba en ser la expresión lingüística de la voluntad de un sujeto que pretende influir o incidir en la conducta de otro sujeto. Las normas jurídicas *son* una manera prescriptiva de utilizar el lenguaje. Así, de entrada, la respuesta a la pregunta parece sencilla: el derecho prescribe, es decir, *mediante* el derecho se prescribe, se ordena la realización de determinadas conductas<sup>48</sup>. Dicha orden consiste, básicamente, en la especificación de las conductas que se prohíben, en oposición a las que se permiten. La norma jurídica, como cualquier otra norma, es un canon o regla que se utiliza para *calificar* las conductas: éstas se apegan al canon o no lo hacen.

La determinación de lo que está prohibido y permitido (dos de los operadores deónticos más básicos) corre a cargo de quien tiene *poder* para fijar límites a la voluntad de otros; eso significa que además de contar con capacidad para discriminar entre lo prohibido y lo permitido, también se cuenta con capacidad para hacerse obedecer e, incluso, sancionar o castigar a quien viole los límites impuestos. Es decir, sólo quien monopoliza el uso de la fuerza, de la violencia, es quien puede (no es que esté autorizado, sino que puede) decidir en torno a las conductas prohibidas y permitidas.

Pareciera que la única función desempeñada por el derecho es la de *control social*. Sin embargo, y en relación muy íntima con ésta, el derecho desempeña también la función de *legitimación* del poder político. La relación entre control social y legitimación es, al igual que la existente entre

---

<sup>48</sup> El paradigma jurídico formalista se tambalea en el preciso momento en que las normas jurídicas dejan de ser percibidas como *prescripciones* y son consideradas meras *directivas*, tal como lo sería una sugerencia, una recomendación, un consejo.

derecho y poder, una calle de dos sentidos, porque si bien a través de las normas jurídicas el poderoso ejerce un control, dirección u orientación sobre los destinatarios de las normas, éstas, a su vez, tienden a racionalizar el uso de la fuerza. De la misma forma que el derecho requiere del poder para tornarse efectivo, éste, al tornarse regulado, adquiere legitimidad.<sup>49</sup> En el tramo que media entre la fuerza regulada y la norma efectiva se ubica, precisamente, la *solución de conflictos*, como una función que el poder y el derecho, o mejor dicho, que el poder lleva a cabo mediante el derecho, y en la cual se verifican tanto el control social como la legitimación.

A partir de una perspectiva aparentemente relacionada con las teorías del conflicto, al establecer las premisas de la noción del proceso, Carnelutti señala que

Si el interés significa una situación favorable a la satisfacción de una necesidad, si las necesidades del hombre son ilimitadas, y si, por el contrario, son limitados los bienes, es decir la porción del mundo exterior apta a satisfacerlas, como correlativa a la noción de *interés* y a la de *bien* aparece la del conflicto de intereses. Surge conflicto entre dos intereses *cuando la situación favorable a la satisfacción de una necesidad excluye la situación favorable a la satisfacción de una necesidad distinta*<sup>50</sup>.

Los conflictos de intereses pueden ser solucionados en forma autónoma o heterónoma, sea que las partes en conflicto lo resuelvan por sí o sea que lo resuelvan mediante la intervención de un tercero. Éste interviene, sea por acuerdo de las partes o porque les es impuesto a las mismas, en virtud de que goza de cierto poder: económico (es el más rico), social (es el más respetable, sea por sabio o por viejo) o político (es el más fuerte, por imposición o por consenso). El tercero que resuelve la disputa o desacuerdo lo hace a partir de la fijación del parámetro de lo que se considera permitido y lo que se considera prohibido. Es decir, quien resuelve el conflicto ejerce control u orientación social. Pero al hacerlo, y en virtud del presupuesto de su independencia e imparcialidad, el poderoso no sólo dicta pautas de conducta futura, sino que regenera la fuente del deber de obediencia de quienes a él están sometidos.

---

<sup>49</sup> Bobbio (1985:23). Habermas (1998:201).

<sup>50</sup> Carnelutti (1944 t. I:16).

Al hablar de las funciones del derecho se presenta una situación similar a la que se presentaría si se indagara en torno a las funciones de un martillo, un serrucho o una llave; así como el martillo tiene como función la de golpear los clavos, el martillo sólo funciona de esta forma si es *empleado* por un sujeto. El derecho sólo funciona cuando es *utilizado* por alguien. Es por ello que las funciones del derecho han sido definidas como los

objetivos primarios *asignados al Derecho por los actores sociales* o bien, en otros términos, como finalidad respecto a la que se ordena el uso de aquella modalidad de acción social que hemos definido como jurídica, que consiste en la persuasión de los interlocutores a través de la influencia de mensajes normativos hipotéticos, institucionales y “justiciables”<sup>51</sup>.

La pregunta en torno a la función del derecho conlleva la de las funciones de los operadores jurídicos y, en particular, las funciones de esos operadores jurídicos que se denominan tribunales. Éstos, más que cualesquiera otros, desempeñan las tres funciones básicas que corresponden al derecho: los tribunales resuelven conflictos, y al hacerlo ejercen control social pero también legitiman el poder del que gozan. A continuación se abordará cada una de estas funciones, y se incluye, además, la función de creación del derecho, que si bien puede ser reconducida al control social, me parece importante destacar en virtud de las sospechas que, aún hoy, despierta.

Al resolver conflictos o litigios, los tribunales aplican normas jurídicas, tanto para determinar su competencia, desarrollar el proceso, valorar las pruebas, como para justificar sus decisiones. La aplicación judicial de las normas jurídicas no es una actividad mecánica, exenta de complicaciones serias, como la tradición ha querido ver. Por el contrario, la aplicación judicial de normas jurídicas implica una serie de problemas que el juzgador ha de resolver al momento de tomar sus decisiones, como sería una sentencia.

Además, al resolver litigios mediante la aplicación de normas jurídicas, los tribunales llevan a cabo una función de control u orientación social, consistente en determinar o especificar los patrones de conducta que se

---

<sup>51</sup> Ferrari (1989:107), las cursivas son mías.

consideran correctos en una cierta comunidad. La fijación de patrones de conducta conlleva la generación de información necesaria para que los individuos sepan cómo comportarse en el futuro. El establecimiento de parámetros de comportamiento no se aleja demasiado de la función que desempeña el órgano legislativo. En otras palabras, al componer litigios, mediante la aplicación de normas jurídicas y precisar parámetros de comportamiento futuro de los individuos (o sea, al prescribir o generar directivas), los tribunales también crean normas jurídicas.

Según Jacob, citado por Heydebrand<sup>52</sup>, los tribunales tienen al menos dos funciones potencialmente conflictivas, la de aplicación de las normas jurídicas y la de *policy-making*, que se puede traducir como *formulación de políticas*, donde “políticas” se entendería como pautas de acción del Estado. La aplicación del derecho es una función que incluye el descubrimiento de las normas aplicables para solucionar un litigio, así como los principios de la racionalidad legal formal y el debido proceso. Tal función se materializa mediante la sentencia.

Es evidente que la aplicación del derecho implica un proceso decisorio, el cual puede engendrar la segunda función desempeñada por los tribunales, ya mencionada: la formulación de políticas, en ocasiones muy cercana a una función cuasi legislativa de creación del derecho. En contraste con las características formales de la legalidad procesal propia de la función de aplicación judicial del derecho, la formulación de políticas conlleva el uso de una “racionalidad sustantiva” (no tanto formal o procesal), que bien puede estar guiada, por ejemplo, por principios ideológicos<sup>53</sup>.

En un análisis detenido, pareciera que la función de aplicación del derecho corresponde a los tribunales de menor jerarquía dentro de la estructura judicial (juzgados de primera instancia en el Distrito Federal, por ejemplo), en tanto que la formulación de políticas correspondería a los tribunales de apelación o revisión (como pudieran ser los tribunales colegiados de circuito en México, o más específicamente la Suprema Corte de Justicia de la Nación); sin embargo es innegable que ambas funciones son desempeñadas

---

<sup>52</sup> Heydebrand (1977:761-762).

<sup>53</sup> Heydebrand (1977:762).

por cada uno de los órganos que ejercen la jurisdicción, puesto que son inherentes a las organizaciones que resuelven disputas<sup>54</sup>.

Finalmente, las funciones descritas en los párrafos anteriores se convierten en mecanismos de legitimación del propio sistema dentro del que funcionan los tribunales, al permitir, dentro de causas institucionales, la discusión y solución de conflictos entre individuos, y su resolución racional genera un incremento en la adhesión de los individuos al sistema que les permite solucionar sus diferencias de manera imparcial y efectiva. A continuación se analizarán estas funciones.

*a) Resolución de litigios o conflictos.*

Cuando se dice que los jueces aplican normas para satisfacer la pretensión de realizar, de manera irrevocable, un acto coactivo, implícitamente se está haciendo referencia al conflicto o litigio que, por lo regular, subyace al proceso. Sin embargo, la función de componer litigios no necesariamente es la que recibe mayor atención, debido a que se considera “normal”, incuestionable, que los jueces o tribunales resuelvan conflictos<sup>55</sup>. De hecho, para eso están.

El proceso es la *operación mediante la que se obtiene la composición del litigio*<sup>56</sup>. Éste se define como un conflicto de intereses caracterizado por la pretensión de un sujeto y por la resistencia de otro. La pretensión es la exigencia de la subordinación del interés ajeno al interés propio<sup>57</sup>. Así, el litigio puede ser definido como el conflicto que se genera entre quien exige la subordinación de un interés ajeno al suyo propio y quien se resiste a ello.

La composición del litigio consiste en la resolución del conflicto de intereses y la resolución no puede ser otra que la declaración del predominio de uno u otro interés, ya sea el de la pretensión o el de la resistencia. El predominio de uno u otro interés implica la observancia de determinada

---

<sup>54</sup> *Íbidem.*

<sup>55</sup> Shapiro (1986:17).

<sup>56</sup> Carnelutti (1944:49)

<sup>57</sup> Carnelutti (1944, t. II:7)

conducta. El litigio mismo presupone la resistencia que una o ambas partes oponen a observar una determinada conducta. De forma tal que, la solución al litigio implica que una de las partes tiene que conducirse de cierta manera, aún en contra de su propia voluntad. Así, la conducta que alguna de las partes deberá observar al cabo del proceso no se aconseja o recomienda, no es una simple directiva, sino que le es impuesta, es una prescripción.

Para hacer efectiva la prescripción se utiliza la fuerza, ya sea en potencia o en acto. La diferencia entre el árbitro y el juez radica, precisamente, en este punto: el primero no puede hacer cumplir, de manera directa, su fallo, pues lo que lo respalda es el consenso, la confianza que las partes manifestaron al momento de acudir a él para resolver sus diferencias. El juez, por su parte, no obstante que goce de la misma confianza o consenso de las partes, cuenta con el respaldo de la violencia legítima, la fuerza del Estado, para hacer cumplir sus decisiones.

Si el proceso es la operación mediante la cual se compone un litigio, y si éste se compone mediante la indicación de una cierta conducta a observar, respaldada por el empleo de la fuerza, el proceso tiende a la utilización de la fuerza, de forma tal que la solución jurídica del conflicto utiliza el mismo medio que sirve para su solución violenta, y es únicamente el fin lo que distingue el empleo de la fuerza en ambos casos<sup>58</sup>. Si bien el componente básico del proceso es el litigio y aunque la mayoría de las funciones que ejercen los jueces tiene que ver con el proceso, no todas las actividades que lleva a cabo un juzgador se encaminan a la realización o preparación procesal del acto coactivo.

Por una parte, es preciso poner atención a aquellos casos en los cuales se ejerce jurisdicción sin que medie un litigio, por ejemplo tratándose de un divorcio por mutuo consentimiento, un reconocimiento de paternidad, un procedimiento de apeo y deslinde, tratándose de la justicia local; o bien, en el ámbito federal, el planteamiento de una contradicción entre una norma de carácter general y una norma constitucional, mediante el ejercicio de una acción abstracta de inconstitucionalidad. Por otra parte, es pertinente tener

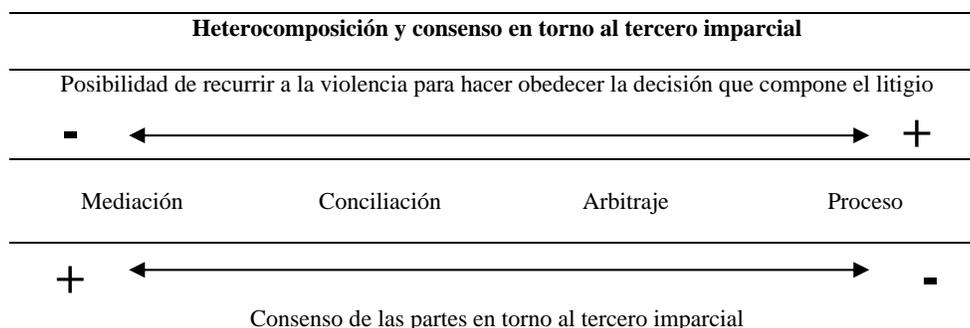
---

<sup>58</sup> Carnelutti (1944:20).

presente el hecho de que el juzgador, al cabo del proceso, no necesariamente resuelve el conflicto de voluntades que éste supone. Es decir, es factible que el juez decida el caso sin resolver el problema o litigio<sup>59</sup>.

Ello sin mencionar el hecho, resaltado por Ferrari<sup>60</sup>, de que es preferible utilizar el término *tratamiento* para referirse a los conflictos, en razón de que detrás de las palabras “resolución” o “arreglo” se esconde la idea de la existencia de un equilibrio o una armonía perturbada por conductas desviadas o incorrectas, de forma tal que el derecho, y los tribunales, adquieren un papel restaurador o reintegrador de un orden violado o roto.

El hecho de que los tribunales resuelvan o compongan litigios debe hacernos volver la vista al hecho de que tales órganos no son los únicos mecanismos que sirven para tal fin. De hecho los tribunales o jueces son sólo el extremo de una serie continuada de mecanismos que, bajo la figura de la triada, pretenden componer los litigios<sup>61</sup>. La triada, a la que la dogmática procesal denomina heterocomposición, consiste, precisamente, en la existencia de un tercero *imparcial* que decide en torno al litigio, mediante el señalamiento de las conductas que deben observar las partes del conflicto.



<sup>59</sup> Cfr. Rubio (1994:63 ss.); Magaloni (2003).

<sup>60</sup> Ferrari (1989:114).

<sup>61</sup> Shapiro (1986:8).

El hecho de que las partes puedan escoger o no al tercero imparcial conlleva la necesidad de que éste cuente, en mayor o menor medida, con un respaldo de fuerza para hacer valer sus decisiones. De forma tal que a menor fuerza para imponer la decisión del conflicto a las partes, se requiere mayor consenso de éstas, de forma tal que la obediencia o acatamiento de la decisión descansa no en la probabilidad de recurrir a la fuerza, sino en el convencimiento de que el tercero decidió de manera imparcial. Así, a mayor fuerza para hacer obedecer la decisión que compone el litigio, se requiere menor consenso de las partes en torno al tercero imparcial.

La existencia de otras formas de composición heterónoma de los conflictos, además del proceso, es un elemento importante al momento de analizar la manera en que son seleccionados los conflictos que son resueltos a través de los tribunales.

*b) Los jueces aplican (y crean) normas jurídicas.*

Las operaciones fundamentales que se llevan a cabo dentro de un sistema normativo son dos, la creación y la aplicación; sin embargo, en razón de las relaciones de supra y subordinación que se establecen entre las diversas normas jurídicas, no es posible encontrar actos puros de creación o de aplicación sino en los extremos de la cadena normativa, de forma tal que entre un acto puro de creación, como lo es la redacción de una nueva constitución, y un acto puro de aplicación, como resulta ser la ejecución de una sentencia judicial, media una serie de actos que son, cada uno y a la vez, aplicación y creación de normas.

De esta forma, los operadores jurídicos se convierten no sólo en aplicadores de normas de derecho, sino que, al concretarlas o aplicarlas a casos específicos, son también creadores de normas jurídicas cada vez más concretas o específicas. ¿En qué sentido puede ser la jurisdicción (entendida como realización del acto coactivo) aplicación y creación normativa al mismo tiempo? La individualización o concreción de una norma, mediante la verificación de la existencia de un “hecho calificado como acto antijurídico” supone la aplicación de una norma, puesto que se utiliza la hipótesis contenida en ésta para calificar de antijurídico el hecho del que se

conoce; al cabo de esta primera operación (propriadamente aplicativa) se genera otra: quien decide, en este caso el juez, crea una norma individualizada.

Se pasa del tipo de norma *Si A entonces B* a este otro: *X cometió el delito de robo, por lo tanto X deber ser y es condenado a 5 años de prisión, sanción que debe cumplir a partir de mañana en el establecimiento que le sea indicado por la autoridad correspondiente*. Es decir, se transita de la existencia de una norma abstracta y general a la existencia de una norma concreta e individualizada; en ese tránsito se aplica la primera para crear la segunda. Los jueces, que resuelven conflictos mediante la aplicación de normas jurídicas, resultan ser, por tanto, no sólo aplicadores, sino también creadores. En este apartado se analizarán ambas actividades judiciales.

En la tradición del derecho civil, la resolución judicial de conflictos ha implicado, invariablemente, la aplicación de normas jurídicas preexistentes al caso concreto. Una norma jurídica tiene, por lo regular, una estructura simple: se compone de una hipótesis o supuesto y de una disposición o indicación de las consecuencias generadas en caso de la verificación del supuesto<sup>62</sup>. La aplicación de la norma consiste en verificar que un determinado hecho realiza la hipótesis o encaja en el supuesto y, posteriormente, atribuir las consecuencias jurídicas respectivas a determinados sujetos<sup>63</sup>. El razonamiento que justifica, así vista, la aplicación de las normas jurídicas es de tipo silogístico, donde la premisa mayor es la hipótesis normativa, la premisa menor está compuesta por los hechos tal como quedaron probados y la conclusión consiste en atribuir las consecuencias normativas a determinados sujetos.

Bajo este esquema, la resolución judicial de litigios, mediante la aplicación de normas jurídicas preexistentes, consistía en encontrar la norma exactamente aplicable al caso concreto y justificar, de manera, silogística, la decisión correspondiente. Lo anterior presupone lo que se ha denominado “determinismo legal”, que consiste en sostener que la ley es determinante, o

---

<sup>62</sup> García Máynez (1990:172); Wróblewski (1992:1).

<sup>63</sup> García Máynez (1990:319).

sea causa suficiente y necesaria, de la decisión judicial, de forma tal que el juez está subordinado a la ley, a la cual debe atenerse estrictamente<sup>64</sup>.

Conforme a este paradigma jurídico, la aplicación de normas jurídicas preexistentes consistía en la verificación de un procedimiento mecánico de reproducción de la pauta general que era la ley, era copiar la disposición normativa en una situación particular, una especie de llenado de los espacios en blanco que había dejado el legislador para que las normas generales pudieran ser particularizadas.

Si se acepta que la función jurisdiccional consiste, fundamentalmente, en aplicar normas jurídicas para resolver un conflicto, entonces, como arriba se indicó, la función jurisdiccional consiste en la realización de los siguientes actos<sup>65</sup>: a) el establecimiento, por parte del juez, de la existencia de un hecho o acto antijurídico, así calificado por una norma general aplicable al propio caso; y b) la orden, dada por el juez, de realizar, en lo particular o específico, un acto coactivo estipulado en forma general y abstracta por la norma que ha de aplicarse.

La aplicación silogística de las normas jurídicas que llevan a cabo los jueces no es, sin embargo, tan sencilla como en apariencia resulta al pensar que un juzgador es una mera boca que repite las palabras pronunciadas por el legislador. Si bien la subsunción de los hechos en la hipótesis normativa y la declaración de consecuencias normativas es un aspecto relevante de lo que los jueces hacen cuando aplican normas jurídicas para resolver conflictos, dicha subsunción resulta ser sólo la parte final de una labor mucho más compleja.

Digo que la verificación del silogismo judicial, es decir, la subsunción de la premisa fáctica en la premisa normativa y el consecuente paso a la conclusión es la parte final de esa tarea que se denomina “aplicación judicial del derecho”, en razón de que lo complicado estriba en la construcción de las premisas del silogismo; es decir, que el paradigma del determinismo

---

<sup>64</sup> Nieto (2000:40).

<sup>65</sup> Kelsen (1988: 324).

legal es una falacia, en virtud de que la ley no es causa suficiente para que los jueces compongan litigios.

El proceso de aplicación que [se ha] descrito supone la previa determinación de la norma que va a aplicarse. Declarar que hay una aplicable a un caso concreto significa que éste se encontraba previsto ya en aquélla. *Pero tal cosa no siempre sucede*. De aquí que, cuando se pretende establecer si un cierto hecho tiene o no consecuencias normativas, lo primero que debe hacerse es buscar la norma aplicable al mismo. La operación intelectual que en este caso suele efectuarse consiste en generalizar el hecho en cuestión o, lo que es igual, concebirlo abstractamente, para investigar después si dentro de un ordenamiento jurídico determinado existe alguna norma que lo prevea<sup>66</sup>.

De lo anterior se puede inferir que: a) puede no haber norma aplicable a un caso concreto, o b) puede haber más de una norma aplicable al caso concreto; es decir, para resolver un litigio, el juez puede enfrentarse tanto a un déficit normativo (lagunas del sistema) como a un superávit (variedad de normas aplicables). En el segundo caso, el del superávit, puede resultar, además, que las normas que prevén una misma hipótesis normativa establezcan consecuencias o disposiciones jurídicas excluyentes entre sí, de forma tal que se está en presencia de un conflicto normativo. De lo anterior se sigue que, cuando los jueces aplican el derecho para resolver litigios, lo primero que hacen es seleccionar la norma aplicable el caso, para lo cual tienen que resolver el problema de las lagunas jurídicas o el de conflicto de normas.

De manera concomitante con lo anterior, el juez se enfrenta a otros problemas, que sólo en el nivel teórico es posible aislar, puesto que en la cotidianeidad se presentan por lo regular de golpe y todos juntos; entre tales dificultades destacan el de la validez de las normas aplicables, el del sentido o significado de los textos normativos escogidos, el de la evidencia de los hechos reportados, el de la calificación en torno a los hechos a partir de la hipótesis normativa y el de las consecuencias jurídicas<sup>67</sup>.

---

<sup>66</sup> García Máynez (1990:321). Las cursivas son mías.

<sup>67</sup> Wróblewski (1992:11); Igartua Salaverría (1998:225);

Los problemas señalados se relacionan con la fijación o construcción de las premisas del silogismo final que respalda o justifica la decisión judicial; la resolución de tales problemas reclaman del juez, antes que una actitud reactiva o de mero repetidor de las palabras del legislador, una actitud proactiva, puesto que forzosamente ha de solucionar las dificultades que se le presenten en virtud de que está obligado a emitir una sentencia al cabo del proceso. El paradigma jurídico tradicional se ve claramente rebasado desde el instante en que para el juzgador las normas jurídicas se convierten en un dato más, en una herramienta o insumo más, para la composición del litigio. Y ello es así porque resulta que los conflictos reales no siempre encuentran una solución clara, única o justa en la ley.

En no pocas ocasiones la vaguedad del lenguaje común o natural se manifiesta con evidencia; por ejemplo, cuando se conversa con algún amigo o cuando leemos algún libro pueden aparecer palabras que no se entiendan del todo, cuyo sentido o significado resulta confuso, o al menos poco claro. En el primer caso, es posible preguntar al amigo sobre el significado de la palabra utilizada o la frase que empleada; pero cuando estamos frente a un texto, resulta complicado cuestionar al autor. Si en el lenguaje común se presentan problemas de sentido de las palabras o frases empleadas, con igual razón se presentarán en el lenguaje “jurídico”, el lenguaje en el que están expresadas las normas.

Cuando se tienen dudas en torno al sentido o significado de un texto normativo se está en presencia de un problema de interpretación,<sup>68</sup> como, por ejemplo, sería el caso en el que hay incertidumbre sobre el sentido que debiera corresponder en una situación concreta al texto de un artículo de un código penal que estableciera que se impondría una determinada sanción al que sin consentimiento de una persona púber o impúber, o con consentimiento de esta última, ejecute en ella un acto erótico sexual, sin el propósito directo a inmediato de llegar a la cópula, a lo que genéricamente se denomina “acto libidinoso”; ¿el intento o pretensión de abrazar a una

---

<sup>68</sup> MacCormick, (1994:66).

persona podría ser calificado de *acto libidinoso* para efectos de la aplicación de la mencionada norma jurídica?<sup>69</sup>

Se puede presentar también la situación en la cual no existe plena seguridad en torno a la norma jurídica aplicable al caso en particular, es decir, se duda en torno a la norma que corresponde aplicar, es decir, se presenta un conflicto normativo, que a su vez se origina por la existencia de diferentes normas jurídicas vigentes que pueden ser aplicadas a una misma situación. Por lo regular la propia legislación prevé medidas de solución para este conflicto de normas: el principio de la ley superior, el principio de la ley posterior, el principio de especialidad, el principio de subsidiariedad o el principio de territorialidad, por ejemplo. Este tipo de problemas puede ser resultado de la actividad interpretativa del juzgador, es decir, del sentido o significado que se le atribuya a alguno de los textos normativos en aparente conflicto<sup>70</sup>.

Piénsese, a manera de ejemplo, en un caso en el cual un sujeto compra, en una entidad federativa, objetos robados en una entidad federativa distinta con pleno conocimiento de su procedencia ilícita y que es acusado de encubrimiento, ¿qué legislación penal es aplicable? Un tribunal federal resolvió en el sentido de que el acusado debe ser procesado conforme a las leyes vigentes en el territorio donde adquirió los bienes, en virtud de que *la ley penal no puede ser aplicada extraterritorialmente, máxime si los códigos penales de ambos territorios contienen disposiciones relativas a su aplicabilidad, entre otras hipótesis, cuando la conducta delictiva sea perpetrada dentro de sus respectivas jurisdicciones*<sup>71</sup>.

Por su parte, las lagunas jurídicas se pueden evitar, pero también crear, mediante la interpretación que un operador jurídico concreto lleve a cabo en una situación particular, específica<sup>72</sup>. La ausencia de una norma jurídica

---

<sup>69</sup> Cfr. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VII, abril de 1998, p. 718.

<sup>70</sup> Guastini (2000:71).

<sup>71</sup> Cfr. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IV, diciembre de 1996, p. 398.

<sup>72</sup> Guastini (2000:84).

preexistente dentro del sistema que sirva de base para solucionar un caso concreto no puede ser obstáculo para que un juzgador decida en torno al conflicto del que conoce, por lo que, en este caso se pone de manifiesto, de manera clara, la estrecha vinculación que existe entre la aplicación judicial del derecho y la creación normativa.

Por ejemplo, si bien en términos del artículo 178 de la Ley de Amparo, un tribunal colegiado de circuito está facultado para examinar las demandas de amparo y prevenir o requerir para que se llenen los requisitos omitidos, con el objetivo de no dejar en estado de indefensión al promovente, lo cierto es que no existe disposición expresa que faculte a dicho tipo de órgano para examinar el escrito de expresión de agravios y prevenir o requerir al recurrente para que subsane alguna omisión. Sin embargo, y en virtud de que operaría la misma *ratio legis* que en el caso exactamente previsto, se crea, mediante un argumento por analogía, esa nueva norma del sistema<sup>73</sup>.

Otro caso en el que la resolución de conflictos mediante la aplicación de normas jurídicas conlleva una creación normativa es el que se presenta ante la posibilidad de resolver en contra de la letra expresa del texto normativo; en tales ocasiones se está en presencia de aquellas situaciones en las cuales la aplicación estricta de una disposición jurídica a un caso particular y concreto puede dar lugar a soluciones que pragmáticamente resulten insostenibles, ya sea porque se crea un absurdo o bien se genera una situación repugnante al sentido de justicia, o de lo que se puede entender por justicia<sup>74</sup>.

Además de los problemas citados, relacionada sobre todo con la fijación de la hipótesis normativa del silogismo judicial, no hay que olvidar la problemática de la prueba (los motivos invocados deben ser reales y ciertos, según la jurisprudencia) y la calificación.

Como queda demostrado, la aplicación judicial del derecho no es una labor sencilla o mecánica que requiera un ejercicio simple de subsunción de los

---

<sup>73</sup> Cfr. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena época, Tomo III, mayo de 2001, p. 1225.

<sup>74</sup> Recaséns (1973:237).

hechos en la hipótesis normativa. El paradigma del determinismo legal ha sido superado. Es claro que el juez, al componer litigios, utiliza los textos normativos (legislativos) como un insumo más, necesario quizá, pero no suficiente, para construir su decisión. En el proceso de la construcción de la decisión judicial el juez no sólo aplica las normas jurídicas preexistentes, sino que incluso crea las mismas normas que aplicará en el caso concreto.

Al hablar de creación judicial del derecho no sólo me refiero a lo que muchos han reconocido: que el juez, al individualizar o concretizar una norma general y abstracta crea una nueva norma jurídica, individual, específica y concreta. La sentencia judicial es una norma jurídica individualizada; sin embargo, la función judicial no sólo genera normas jurídicas individualizadas, sino que, en virtud del ejercicio de abstracción que lleva a cabo el juzgador<sup>75</sup>, también crea normas jurídicas generales, abstractas, impersonales. Cuando el juez asigna un sentido o significado concreto al texto de una ley, y a partir de tal interpretación el juzgador genera consecuencias jurídicas que, en caso de no haberse presentado la interpretación judicial, no se hubieran siquiera sospechado, el juez está creando una norma que no existía en el sistema antes de su intervención.

En el caso anterior se pueden considerar tanto las ocasiones en las que se encuentra el juez ante una laguna jurídica, como aquellas en las que el propio juzgador crea dicha laguna; incluso se puede pensar en los casos en los cuales el juez atribuye a la norma un sentido novedoso en razón de consideraciones en torno a lo que se considera justo o “políticamente correcto”. La creación judicial del derecho, incluso en los sistemas jurídicos de tradición civilista, es un hecho reconocido tanto por los juristas<sup>76</sup> como por los politólogos<sup>77</sup>. De hecho, Nieto le reconoce a la función creadora del derecho que realizan los jueces dos matices: a) el desarrollo complementario de las normas legislativas, y b) el desarrollo creativo, propiamente, de las mismas<sup>78</sup>.

---

<sup>75</sup> García Máynez (1990:321).

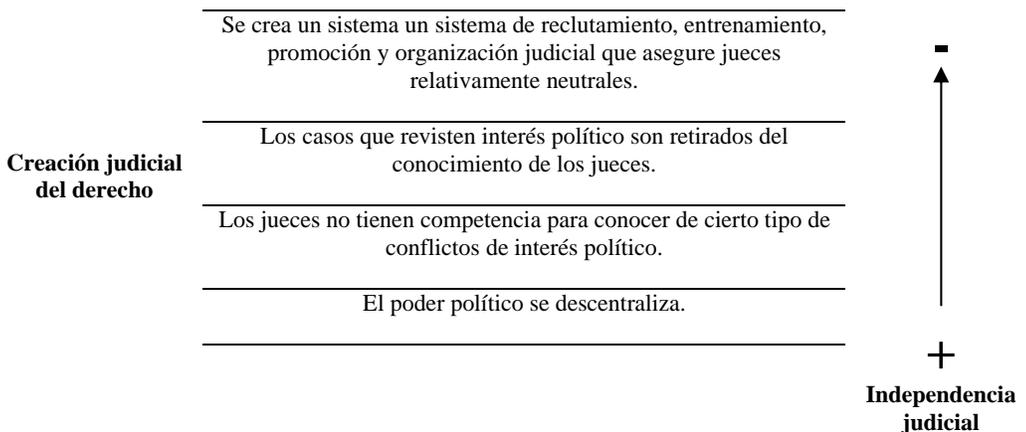
<sup>76</sup> Cappelletti (1989:7).

<sup>77</sup> Shapiro (1986:30).

<sup>78</sup> Nieto (2000:100).

El reconocimiento o aceptación de que los tribunales crean normas jurídicas es un elemento importante al momento de hablar de los arreglos institucionales que promueven la independencia judicial, en virtud de que, dentro de la racionalidad política, un órgano independiente que no sólo decide controversias sino que también crea normas es un órgano demasiado poderoso. Para disminuir el poder de un judicial “creativo”, los Estados modernos han seguido, según Shapiro, una de cuatro fórmulas para combinar independencia judicial y creación judicial del derecho. Cada una de tales fórmulas, cuya existencia el autor comprueba históricamente, constituye el esfuerzo por hacer compatible el hecho de que los jueces crean derecho y un mayor o menor grado de independencia.

Que las variaciones se presenten en el campo de la independencia de los jueces, sugiere que la creación judicial del derecho es un hecho indiscutible y, hasta cierto punto, inalterable, puesto que lo que se ha intentado modificar han sido los arreglos institucionales de la independencia. En otras palabras, el régimen político puede incidir en el grado de autonomía de los jueces, pero no puede evitar que creen derecho.



**Fuente:** Shapiro (1986:32).

El tercero de los *Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura* adoptados por las Naciones Unidas prescribe que la judicatura será competente en todas las cuestiones de índole judicial y tendrá autoridad exclusiva para decidir si una cuestión que le haya sido sometida está dentro de la competencia que le haya atribuido la ley, lo cual, sin duda, busca evitar, precisamente, que los casos que revistan interés político sean retirados del conocimiento de los jueces, o, peor aún, que determinadas cuestiones sean consideradas como “no judiciales”.

Finalmente, es importante destacar que el hecho de que los jueces creen normas jurídicas, precisamente dentro del proceso que tiende a componer litigios, rompe con el paradigma que comúnmente se ha construido en torno a lo que hacen los tribunales: que resuelven conflictos mediante la aplicación de normas jurídicas preexistentes. Al momento de solucionar los litigios que se le plantean, el juez no necesariamente aplica normas jurídicas vigentes con anterioridad a los hechos de los que conoce, sino que, en muchas ocasiones el juez aplica normas que él mismo ha creado a lo largo de la construcción de su decisión.

El reconocimiento de estos hechos, aunados a otros, conducen a Nieto a hablar de las falacias del paradigma jurídico tradicional, ante cuyo cambio se torna necesario replantearse el significado de lo que llamamos “derecho”, pues el conjunto de normas a las que le damos tal nombre dejan de ser percibidas como “prescripciones” para ser vistas como “directivas”, es decir, las normas no son órdenes del legislador en torno a cómo es que *deben* comportarse los individuos o como es que los jueces *deben* resolver conflictos, sino que comienzan a ser consideradas como meras indicaciones de las posibles conductas que las personas, en general, pueden asumir:

La ley es, en definitiva, una fecha que indica el *rumbo* a seguir. El rumbo, es decir, la dirección que conduce al destino deseado por el legislador. Por lo tanto, aunque el particular admita esta indicación, no está obligado a seguir un camino preciso (al estilo de una autopista) y, mucho menos, rígido (al estilo de las vías del ferrocarril) sino que ha de caminar senderos que con frecuencia son borrosos o está mal señalizados y no siempre conducen a donde el caminante quiere<sup>79</sup>.

---

<sup>79</sup> Nieto (2000:47); en un sentido similar Cappelletti (1989:9 ss.) y Shapiro (1986:36).

c) *Los jueces ejercen control social.*

Existe consenso en torno al hecho de que el control social es una de las funciones básicas del derecho<sup>80</sup>; si se entiende por *función* el objeto o finalidad que los actores sociales le atribuyen a una determinada modalidad de la acción social<sup>81</sup>, entonces las funciones del derecho son aquellos fines u objetos perseguidos a través o mediante el conjunto de normas jurídicas. La finalidad primaria de quien dirige o prescribe es la de ser obedecido, esto es, su objeto inmediato es influir en la conducta de quienes son destinatarios de las directivas o prescripciones. Tal intención de influir en la conducta de otros tiene como base la existencia o creación de criterios que determinan lo que es correcto y lo que no lo es, es decir lo que se permite y lo que se prohíbe.

El derecho cumple con su función de control social en dos momentos diversos, tanto al prescribir de manera general, abstracta e impersonal las conductas prohibidas (o permitidas), como al momento de determinar, en concreto, que una conducta específica, atribuida a un sujeto particular, está prohibida o permitida. En el primer caso, los sujetos que materialmente realizan la función de control social valiéndose de las normas jurídicas son los legisladores; en el segundo son los jueces quienes ejercen la función de control social.

*Control social* es una expresión nacida a principios del siglo XX y utilizada por la sociología (principalmente norteamericana) y, posteriormente, por la criminología (crítica sobre todo) para hacer referencia a los procesos sociales y métodos que en una sociedad son utilizados para asegurar que los miembros de la misma se *conormen* a las expectativas<sup>82</sup>, es decir que los individuos se conduzcan *por sí mismos* de acuerdo a las normas aceptadas *por* (o impuestas *a la*) sociedad en la que viven.

---

<sup>80</sup> Ferrari (1989:111), aunque le denomina “orientación” social; Atienza (2004:148); Cotterrell (1991:72); Friedman (1977:11); Robles (1997:163) y Cohen (1988:15).

<sup>81</sup> Ferrari (1989:107).

<sup>82</sup> Cohen (1988:18).

La definición de Cohen es bastante amplia, en el sentido de que incluye tanto a las situaciones de “conducta desviada” como a las que no lo son. Esto es relevante por el hecho de que una perspectiva más reducida del control social atiende sólo a las conductas que se consideran desviadas, problemáticas, preocupantes, amenazantes, molestas o indeseables en virtud de que se apartan del canon o parámetro de “lo correcto”<sup>83</sup>. La amplitud de la definición de Cohen nos permitirá apreciar que lo que el juez hace es ejercer control social, no sólo cuando aplica normas penales e impone sanciones penales, sino en cualquier materia y acto jurisdiccional.

De la misma forma, la definición propuesta permite atender al hecho de que el control social no es una función exclusiva del derecho, sino que a través o mediante el derecho *también* se ejerce control social. Dicha función no es propia ni privativa de las normas jurídicas, sino que éstas son una herramienta más con que se puede llevar a cabo dicho control. Sin embargo, y en virtud de que el subsistema jurídico es un sistema que atraviesa el resto de subsistemas de la sociedad, el control que se lleva a cabo mediante las normas jurídicas resulta más evidente.

Ello es así porque, a diferencia de otros mecanismos de control social, las normas jurídicas son coercibles. Es decir, cuando se habla de control social se hace referencia a la capacidad del grupo social para lograr que sus miembros sigan determinados comportamientos<sup>84</sup>; para que alguien se comporte de un modo determinado sólo existen dos mecanismos posibles: la recompensa o el castigo. En el primer caso, el sujeto hace lo esperado en razón del beneficio que ello le puede reportar; en el segundo el sujeto actúa impulsado por el temor a que se ejerza algún tipo de violencia sobre él. Si bien el derecho puede echar mano de ambas técnicas, hasta el momento ha predominado la del castigo.

En este punto es necesario distinguir entre coercibilidad y sancionabilidad; las normas jurídicas son coercibles porque su cumplimiento es obligatorio, es decir, que el sujeto destinatario realizará la conducta esperada, aún en contra de su voluntad; ello no necesariamente implica una sanción, sino un

---

<sup>83</sup> Cohen (1988:15); Lawrence (1977:11); Atienza (2004: 151 y 152).

<sup>84</sup> Robles (1997:165).

cumplimiento forzado. La sanción implica la privación de un bien (vida, libertad, patrimonio) a un sujeto. En muchas ocasiones, al cumplimiento forzado de la norma le sigue la aplicación de una sanción, pero son dos situaciones y momentos diversos. El control social llevado a cabo a través del derecho tendrá, entonces, las características propias de sus normas: coercibilidad y sancionabilidad. Es por ello que este tipo de control social resulta más eficaz que el llevado a cabo mediante otros mecanismos.

Si por control social se entiende la tarea de orientar o dirigir la conducta de los individuos de un grupo social determinado, y un instrumento eficaz para ello resulta ser el derecho, y las funciones del derecho son reputadas a los operadores de las normas, quien opere las normas jurídicas lleva a cabo control social. Por tanto, resulta evidente que los jueces, al aplicar normas jurídicas para resolver (o tratar) conflictos o litigios, ejercen control social. Los jueces ejercen control social no sólo cuando aplican normas jurídicas de carácter penal, como ya se dijo, sino en general, cuando ejercen la función jurisdiccional; ello es así en virtud de lo siguiente.

La jurisdiccional es la función que consiste en la aplicación de normas jurídicas mediante una sucesión de actos que tienden a realizar un acto coactivo con la intención de resolver de manera irrevocable un litigio. El litigio, quedó anotado también, es el conflicto de intereses calificado por la pretensión de una parte y la resistencia de la otra; los litigios se componen mediante el hallazgo o fijación de una regla conforme a la cual se califique la corrección de la pretensión o la corrección de la resistencia. Dicha regla puede estar contenida, en forma general, abstracta e impersonal, en una norma jurídica que exista *antes* del conflicto; si, no obstante esta existencia previa, el litigio no se compone, se recurre al juez para que mande a alguna de las partes observar determinada conducta.

Pero puede suceder que la regla que califique la corrección de la pretensión o de la resistencia no esté expresamente contenida en alguna norma jurídica preexistente, y, no obstante ello, al serle planteado el litigio al juzgador, éste tiene la obligación de resolverlo; ante tal necesidad, el juez creará la regla de corrección *ex profeso*.

En cualquiera de los dos supuestos, el juez determina la corrección de las conductas, pudiendo calificar una de ellas de *antijurídica*, es decir, contraria a alguna norma jurídica (preexistente o creada *ex profeso*) y, por tanto, acreedora a una sanción. La sanción, conforme a la doctrina kelseniana, puede consistir tanto en el acatamiento forzoso de un determinado mandato, o en la privación de un bien (multa, prisión, pago de daños y perjuicios). Así, el juez ejerce control social al llevar a cabo actos jurisdiccionales en la medida en que determina, a partir de ciertos parámetros, cuáles son las conductas de los individuos que se consideran *deseables* o correctas en una sociedad determinada.

Cuando se espera del juez que aplique normas jurídicas generales y preexistentes para resolver disputas, es que el juzgador se convierte en un elemento de control social, fundamentalmente porque dichas normas tienen su origen, necesariamente, en un criterio de lo que es “deseable”, “justo” o “correcto”, según el creador de la propia norma. En este sentido es que Shapiro sostiene que, al momento de aplicar normas jurídicas generales y preexistentes, el juez lleva al litigio un interés diverso al de cada una de las partes, un “tercer” interés: el contenido en las normas que aplicará.<sup>85</sup>

Desde la perspectiva que considera (o consideraba) que el juez es sólo una “boca que pronuncia las palabras de la ley”, el juzgador es un mero instrumento en manos del legislador, quien sería el único que ejerciera control social, puesto que el juzgador, al no tener ninguna posibilidad de creatividad, no hace sino determinar qué conductas se consideran correctas, deseables o justas a partir de los parámetros fijados por el legislador.

Aún si, dentro del modelo del juez “funcionario”, se reconoce que en situaciones excepcionales, tales como las lagunas jurídicas o la oscuridad del texto normativo (si acaso se pueden llamar a éstas situaciones excepcionales), le está permitido al juez *interpretar* la norma, lo cual implica, en el primer caso, la creación de una norma que no existía dentro del sistema, y en el segundo, la dotación de sentido o significado operativo a un texto preexistente, aún en tales casos la herramienta hermenéutica

---

<sup>85</sup> Shapiro (1986:26).

tradicional consistía en la *intención*, *voluntad* o *finalidad* perseguida, de manera declarada o supuesta, por el legislador. La búsqueda de lo que el creador de la ley habría querido decir en el texto normativo, o la finalidad que persiguió con el mismo, o la intención que habría tenido al momento de redactarlo, era el canon interpretativo por antonomasia. Ello, sin duda, no sólo pone de manifiesto el hecho de que el juzgador se concebía como un instrumento mediante el cual el legislador ejercía el control social, sino también el hecho de que, al carecer de márgenes de creatividad normativa, el juez carecía de independencia entendida en sentido positivo: libertad *para....*

Es evidente que toda norma jurídica, como la ley por ejemplo, persigue una determinada finalidad u objetivo, o bien su creación obedece a motivaciones muy específicas. Sólo desde un punto de vista estrictamente normativo es posible hablar de un derecho “puro”; sociológicamente, toda prescripción es dictada en atención a un fin determinado o determinable, al menos para quien la emitió. Por tanto, aún en el caso de que se sostenga que los jueces no son meros aplicadores irreflexivos de las normas jurídicas, es innegable que son instrumentos del control social.

Es decir, si en el modelo tradicional que percibe a los jueces como bocas que *repiten* las palabras pronunciadas por el legislador los juzgadores ejercen control social, con mayor razón lo hacen cuando gozan y ejercen un grado considerable de creatividad normativa. En otras palabras, si se acepta que los jueces no sólo aplican, sino que también crean derecho, es evidente que los jueces no sólo aplican parámetros establecidos *a priori* para determinar las conductas deseables y las indeseables, sino que también fijan, *por sí mismos*, tales parámetros. A ello se aúna el hecho de que el canon hermenéutico tradicional ha sido puesto en entredicho, no sólo en el sentido de que el contexto funcional de la interpretación no es el único ni el más relevante, sino también en el sentido de que, incluso, la existencia misma de un canon hermenéutico se cuestiona<sup>86</sup>.

---

<sup>86</sup> Nieto (2000:34).

En resumen, si el juez ejerce control social al aplicar una norma creada por otro con anterioridad al caso en el que se aplicará, con mayor razón es posible sostener que el juez ejerce control social al momento de crear, mediante la interpretación o la integración, una norma jurídica aplicable al caso concreto del que conoce. Así, la resolución de conflictos, el control social y la creación de normas jurídicas son funciones de los jueces que deben ser vistas como mutuamente interdependientes<sup>87</sup>.

*d) Los jueces legitiman el régimen político del que forman parte.*

En este apartado es necesario tener muy presente la relación estrecha que existe entre el poder y el derecho. Toda relación de poder implica la existencia de dos sujetos: el que manda y el que obedece. Es un hecho dado que las relaciones de poder se presentan a cada instante entre los individuos de un grupo social. El fundamento de la relación de poder sólo puede ser uno de los siguientes: el temor o el acuerdo. En el primer caso, el que manda lo hace en virtud de que la fuerza y la posibilidad de utilizarla genera miedo en quien, por tal causa, obedece. En la segunda hipótesis, el que manda lo hace en virtud de que quien obedece le reconoce *el derecho* a hacerlo, acepta el mandato como algo propio, algo con lo que está de acuerdo y cuyo fundamento no cuestiona.

Las relaciones de poder fundadas en el temor resultan transitorias, pues son estables en tanto es estable la fuerza del que manda, y al desaparecer o menguar ésta, el temor lo hace también y la *necesidad* de obedecer termina. En tanto que las relaciones de poder fundadas en el acuerdo trascienden, resultan más estables en virtud de que lo que está en la base de la relación mando-obediencia es un *principio de razón* que no se cuestiona. Tal principio de razón, que no es otro que el acuerdo o consenso, es la fuente del derecho a mandar y del deber de obedecer. En virtud de ello, el recurso a la fuerza se torna sólo en una mera posibilidad, cuya probabilidad variará de caso particular en caso particular.

La legitimidad es el atributo del poder político que consiste en la “existencia en una parte relevante de la población de un grado de consenso tal que

---

<sup>87</sup> Shapiro (1986:17).

asegure la obediencia sin que sea necesario, salvo en casos marginales, recurrir a la fuerza”.<sup>88</sup>

Se puede sostener que la legitimidad es un principio de razón práctica que hace de una relación mando-obediencia una relación de derecho, debido a que se sustenta en un acuerdo o convención entre el que manda y el que obedece. Por tanto, el fundamento de la legitimidad es el acuerdo o consenso. El acuerdo o consenso racional, es decir moderno, se genera en torno a la legalidad: “La legitimidad *racional* la encuentra Max Weber en la legalidad de los órdenes positivos y en el derecho de mandar de quienes están autorizados por ellos”.<sup>89</sup>

Es necesario distinguir entre legitimidad y legalidad; la primera se refiere al título del poder, la segunda a su ejercicio. Se ha sostenido que cuando de la legitimidad del poder se trata, se habla de que quien lo detenta tenga derecho a tenerlo; en tanto que, cuando se hace referencia a la legalidad del poder, se trata de que quien lo detenta lo ejerza conforme con reglas establecidas.<sup>90</sup>

Sin embargo, cuando se sostiene que la legitimidad racional del poder descansa en la legalidad de su ejercicio, no se hace referencia *sólo* al hecho de que quien ejerza el poder lo haga conforme a reglas establecidas, sino que el acento hay que ponerlo en la *racionalidad*: “[u]na acción es racional cuando puede ser justificada con razones que pueden ser discutidas”<sup>91</sup>; por tanto, lo esencial de la legitimidad racional no radica en la legalidad, sino en la *justificabilidad* de las acciones del poder.

El problema de la legitimidad es, por tanto, hoy el problema de la justificación (material-) racional del poder estatal.<sup>92</sup>

De entrada, lo que pareciera un desacuerdo entre la legitimidad mediante la legalidad del ejercicio del poder y la legitimidad mediante la justificación

---

<sup>88</sup> Pasquino (1988:866).

<sup>89</sup> Kriele (1980:36).

<sup>90</sup> Bobbio (1984:45).

<sup>91</sup> Kriele (1980:37).

<sup>92</sup> Kriele (1980:39).

del ejercicio del poder no lo es, debido a que el ejercicio del poder se justifica en razón de que se lleva a cabo mediante un sistema normativo, un conjunto sistematizado de normas jurídicas que se consideran legítimas. En otras palabras, no cualquier legalidad produce legitimidad, sino sólo la legalidad *legítima*:

Sólo puede tenerse por legítimo el derecho que pudiese ser racionalmente aceptado por todos los miembros de la comunidad jurídica en una formación discursiva de la opinión y la voluntad comunes<sup>93</sup>.

Lo legítimo del derecho descansa no en la *autoridad* de su creador, sea el legislador o el juzgador, sino en la *forma* en que se produce: mediante un discurso en el cual pueden participar todos aquellos que tiene interés. El proceso legislativo es visto, entonces, como un discurso (regido por determinadas reglas) en el cual pueden participar, con ciertas garantías, todos aquellos que tengan interés en la formación de las normas jurídicas. El discurso tiene las ventajas de que reduce las probabilidades de tomar decisiones erróneas o equivocadas<sup>94</sup> y de que genera adhesión a las decisiones adoptadas por parte de quienes intervinieron en el mismo, lo cual las justifica moralmente.

Entonces, cuando se habla de la legitimidad mediante la legalidad, se hace referencia a la justificación del título y del ejercicio del poder a través de una generación discursiva de las opiniones y las voluntades de comunes. El poder es legítimo porque se adjudica y ejerce a través de un proceso discursivo.

Los jueces son servidores públicos, empleados del Estados que, al ejercer la función jurisdiccional, ejercen poder político; éste, se señaló, es *legítimo* en cuanto está justificado a los ojos de los individuos; la legitimidad tiene su origen en un proceso discursivo en el que participan, o pueden participar, todos lo interesados. Los jueces, al aplicar normas jurídicas, tanto procesales como sustantivas, aplican, se supone, derecho legítimo, en virtud de que ha

---

<sup>93</sup> Habermas (1998:202).

<sup>94</sup> Nino (1997:174).

sido creado a través del proceso legislativo, una variante del proceso discursivo.

Si embargo, hay que recordar que 1) los jueces no sólo aplican, sino que también crean normas jurídicas, y 2) las decisiones jurídicas no son evidentes ni autoritarias. Por ambas razones, los jueces están obligados a justificar sus decisiones jurisdiccionales. Y se ha visto que la justificación es lo que caracteriza a la legitimidad racional. Al justificar sus decisiones, los jueces las legitiman, y al ser tales decisiones parte de una cadena normativa la legitimidad de las decisiones judiciales no sólo recae, en parte, en la misma, sino que regenera la legitimidad de toda la cadena normativa.

La justificación de las decisiones del poder político, en particular de las decisiones de los jueces, apela a las razones esgrimidas para sostener una determinada actuación, con el objeto de persuadir o convencer a los afectados por la toma de la decisión, y en general a cualquier interesado en la misma, de que la decisión tomada es “justa” o “correcta”. Es decir, no obstante que la decisión judicial tiene como respaldo el uso potencial de la fuerza para hacerse obedecer, aún en contra de la voluntad del obligado (acto coactivo), la justificación de la decisión intenta evitar el uso de dicha fuerza, apelando a las razones que la sostengan. En términos de costo-beneficio, es posible sostener que la legitimidad “reduce los costos de obediencia de las decisiones jurídicas”<sup>95</sup>.

Si bien la motivación de las decisiones de los jueces es tanto un imperativo lógico (puesto que no hay soluciones únicas para cada concreto) como una exigencia constitucional (conforme al principio de legalidad, pilar del Estado de Derecho, toda actuación de la autoridad debe estar debidamente *fundada y motivada*), la legitimidad producida en sede judicial se genera no sólo al final del proceso, al plasmarse en el documento que llamamos sentencia, sino que se va construyendo poco a poco a lo largo del proceso jurisdiccional mismo.

---

<sup>95</sup> Fix-Fierro (1995:41).

Esto es así porque en dicho proceso se presentan las reglas básicas del discurso práctico racional, en razón de las cuales pueden intervenir en la discusión todos aquellos que tengan un interés en la decisión que se tomará al cabo de la misma. De esta forma, es posible sostener que, a través del proceso, los jueces desempeñan la importante tarea de reforzar la legitimidad del poder político que ejercen, lo cual redundará en el reforzamiento del régimen político del que forman parte.

Para resumir esta parte se puede afirmar que las diferentes funciones aquí atribuidas a los juzgadores (sea en un tribunal o un juez individual) se llevan a cabo, sobre todo, durante el desempeño de su actividad jurisdiccional. Si el objeto de ésta es realizar o preparar coactivamente un acto coactivo, tal realización o preparación se encamina a la composición de un litigio. Al componer litigios, los juzgadores no necesariamente aplican normas preexistentes, sino que de hecho en muchas ocasiones las crean. Ello, y otras razones ya esgrimidas, destruye el mito de que el juez es sólo una boca que repite las palabras pronunciadas por el legislador. Pero así como aplica y crea normas de derecho, al hacerlo el juez ejerce control social, pues determina las conductas consideradas correctas o deseables y sanciona las incorrectas o indeseables. Y todo ello lo hace el juez en atención a normas jurídicas procesales que justifican, de alguna manera, su actuación, pero que dan lugar a un proceso discursivo que legitima la decisión judicial y a toda la cadena normativa de la que forma parte, así como al régimen político que salvaguarda un cierto orden jurídico.

## **CAPÍTULO TERCERO**

### **LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL.**

Hasta el momento se ha intentado evitar el uso de la palabra “justicia”; en principio se ha asumido la idea común de que lo que hacen los tribunales, los jueces en general, es impartir “justicia”. Evidentemente, la palabra conlleva una carga emotiva, una valoración, una carga ideológica. En este trabajo, como ya se precisó, se dejará de lado la discusión filosófica en torno a qué es “justicia”, por lo que se optará, en lo inmediato, por una descripción de la función denominada jurisdiccional. Tal es el objetivo de este apartado.

Por lo regular, cuando se hace referencia a la función judicial se piensa inmediatamente en la labor que cotidianamente desarrollan aquellos a los que, también de manera cotidiana, llamamos jueces. Y siempre que alguien que no sea abogado o no esté relacionado con el mundo “profesional” del derecho piensa en un juez, por lo regular vincula este término con una de las manifestaciones más claras del ejercicio del poder público: la imposición de una sanción, la utilización de la fuerza del Estado, el uso de los mecanismos coercitivos establecidos en la ley.

Pero esta imagen primaria del juez como agente de la represión es parcial. Cuando se piensa en jueces, en castigos, en penas, en sanciones, en cumplimientos obligados, también se relaciona, como presupuesto, con conflictos, con pleitos, con disputas. Ahora bien, los conflictos, pleitos o disputas se generan, en lo fundamental, por dos causas básicas: o se duda de la existencia de un derecho o bien, no obstante reconocer la existencia de tal derecho, se pretende actuar al margen del mismo.

Se tiene la percepción de que la función judicial consiste, básicamente, en la resolución de problemas mediante el uso de la fuerza del Estado, mediante la aplicación de normas jurídicas. Es decir, lo que hacen los jueces, desde un punto de vista normativo, es aplicar normas jurídicas positivas (lo que implica ya la fuerza del Estado) con la tendencia a resolver conflictos.

Es importante distinguir entre cualquier forma de resolver conflictos y la resolución de conflictos mediante la aplicación de normas jurídicas

positivas. Sólo cuando esta última es llevada a cabo por un servidor público, es decir, un funcionario del Estado, se puede hablar de función judicial propiamente. Si por función judicial se entiende lo que hacen los jueces, y se cree que lo que hacen los jueces es resolver conflictos mediante la aplicación de normas jurídicas, lo cual se confirmará adelante, el objeto de esta investigación consiste en intentar responder a la pregunta sobre en qué sentido se puede hablar de una *eficiencia* en la resolución de conflictos mediante la aplicación de normas jurídicas.

Decir que la judicial es la función que desarrollan los jueces es decir muy poco. Porque si bien se ha dicho ya que, por lo general, se piensa que los jueces resuelven conflictos mediante la aplicación de normas jurídicas, por una parte, no sólo quienes son denominados “jueces” lo hacen, ni, por la otra, quienes se denominan “jueces” sólo resuelven conflictos mediante la aplicación de normas jurídicas. En otras palabras: a) la resolución de problemas mediante el uso del derecho no es exclusiva de quienes se llaman “jueces”, y b) los “jueces” desarrollan otras funciones distintas a la resolución de problemas mediante el uso del derecho.

“Judicial” es un término con un significado denotativo, de forma tal que incluye, entre otros, a “policía”, “agentes” del Ministerio Público y “jueces”, por ejemplo<sup>96</sup>. En tanto que “jurisdiccional” resulta una palabra con un sentido connotativo: lo perteneciente a la jurisdicción, es decir, a la función pública de “administrar justicia”<sup>97</sup>. Este primer sentido de las palabras resulta de utilidad para decidir la utilización del término “jurisdiccional” para hacer referencia a eso que “hacen los jueces”. Si los “jueces” “imparten justicia”, el tema planteado consiste en la búsqueda de una respuesta a la cuestión ¿en qué consiste tal actividad?

El significado corriente de “juez” indica que es la persona que tiene autoridad y potestad para juzgar y sentenciar. En una definición más especializada, “juez” es

---

<sup>96</sup> Hammergren habla del “*justice sector*” para referirse a las cortes, los procuradores y defensores públicos, la policía, las prisiones, los colegios de abogados, las escuelas de derecho y varios grupos de la sociedad civil (s/f).

<sup>97</sup> Devis (2004:95).

“la persona designada por el Estado para administrar justicia, dotada de jurisdicción para decidir litigios. En nuestro medio, la palabra juez puede tener dos significados: el primero de ellos y más general (en consecuencia, diremos *lato sensu*) es aquel que lo referimos a todo funcionario titular de jurisdicción; juez, se dice, es el que juzga. Por otro lado, y de manera más particular y precisa (por lo que diremos *stricto sensu*), juez es el titular de un juzgado, tribunal de primera instancia unipersonal”<sup>98</sup>.

Si el juez es quien juzga, entonces ello significa que, conforme a un diccionario común, el juez delibera acerca de la culpabilidad de alguien, o de la razón que le asiste en un asunto y sentencia “lo procedente”; juzgar, en este sentido, consiste en decidir en torno a una cuestión problemática, litigiosa; por lo tanto la tarea de quien juzga es resolver los problemas o litigios que se le plantean. Pero no todos los sujetos que resuelven litigios o conflictos pueden ser llamados, o de hecho son llamados “jueces”; piénsese, por ejemplo, en los árbitros.

Obviamente, al árbitro lo escogen las partes en conflicto; el juez, en cambio, les es impuesto a éstas. Es decir, si bien el juez resuelve conflictos o litigios, éstos le son planteados al juez en razón de la capacidad o autoridad que tiene para resolverlos. Esa capacidad o autoridad la adquiere por virtud de una designación o nombramiento. Es decir, la capacidad o autoridad para decidir cuestiones problemáticas o litigiosas no es innata a la persona que es llamada “juez”, no es una cualidad propia del sujeto que juzga. Dicha capacidad o autoridad es consecuencia de la designación o el nombramiento que recibe una persona para decidir sobre cuestiones problemáticas o litigiosas. El “juez” para serlo requiere ser nombrado, no por las partes, sino por quien puede imponerse sobre ellas: el Estado. El “juez” es una “persona designada por el Estado”: un funcionario o servidor público.

Si la capacidad o autoridad para decidir cuestiones problemáticas es adquirida mediante el nombramiento o designación que lleva a cabo el Estado, el juez realiza una tarea propia de éste, del Estado. El juez resulta, entonces, un agente del Estado que ejerce funciones estatales. A la función estatal que desempeñan los jueces, en principio y por lo general, se le denomina “jurisdiccional” o, simplemente, “jurisdicción”. Así es que se dice

---

<sup>98</sup> Soberanes (2004:729).

que el juez ejerce jurisdicción, según el tipo de problema que se le plantea y según el territorio.

Existe consenso entre los dogmáticos del derecho en el sentido de que la jurisdicción es una función estatal, es decir, es una de las actividades que constituyen las diferentes formas en las que se manifiesta la actividad dominadora del Estado. La dominación estriba en la probabilidad de encontrar obediencia a un mandato de determinado contenido entre personas dadas<sup>99</sup>. Puede, entonces, sostenerse que la función jurisdiccional o jurisdicción es *una de las formas en las que se manifiesta la probabilidad de que personas dadas obedezcan un mandato del Estado*. En otras palabras, la jurisdicción es una manifestación de la dominación política.

Quien decide sobre cuestiones problemáticas lo hace en razón de que existe probabilidad de que su decisión sea acatada; la existencia y grado de esta probabilidad descansa en la vigencia de un cierto orden. Éste es resguardado por quien monopoliza el ejercicio de la violencia que se considera legítima: el Estado.

Etimológicamente, “jurisdicción” es una palabra que deriva de la latina *iurisdictio*, que significa, de manera literal, decir o declarar el derecho<sup>100</sup>. Si en sentido estricto y específico, las funciones jurídicas son dos: la producción y la aplicación de normas jurídicas<sup>101</sup>, entonces “decir el derecho” tiene que ser una actividad productora o aplicadora de normas de derecho. Conforme a la teoría kelseniana del derecho, sólo al inicio y al final de la cadena normativa se puede estar en presencia de actos puros de creación (en el caso de la constitución) o de aplicación (la ejecución de una sentencia judicial). En el intervalo cualquier acto de creación de una norma es subsecuentemente un acto de aplicación de una norma superior. La función jurisdiccional consiste, entonces, tanto en la aplicación como en la creación de normas jurídicas.

---

<sup>99</sup> Weber (1992:43).

<sup>100</sup> Nicolliello (1999:154).

<sup>101</sup> Kelsen (1986:246).

En virtud de lo anterior, los órganos estatales, ya sean legislativos, administrativos o jurisdiccionales desempeñan, desde un punto de vista normativo, las mismas funciones: creación y aplicación del derecho. Por ejemplo, el legislador, u órgano legislativo, crea normas con el rango de “ley” mediante la aplicación de otras normas: las propias constitucionales o las ordinarias que regulan el procedimiento de creación legislativa. De esta forma, creación y aplicación de normas jurídicas vienen a ser dos caras de una misma moneda, por lo que una distinción tajante entre *legis latio* y *legis executio* sería vana.

No obstante, Kelsen hace una distinción importante entre creación (legislación) y aplicación (ejecución) de las normas jurídicas:

“La práctica individual del Derecho da siempre origen a normas generales positivas [...] En estas normas, un determinado hecho abstracto enlázase a una consecuencia jurídica igualmente abstracta. Pero para que esta norma general [...] alcance un sentido concreto, necesita de la ‘individualización’. Precisa establecer si es dado *in concreto* el hecho que la norma general ha determinado *in abstracto*; y si el hecho existe, precisa establecer un acto concreto de coacción [...] el cual se halla igualmente prescrito *in abstracto* en la norma general”<sup>102</sup>.

La *legis executio*, entendida como la individualización o concreción de las normas generales y abstractas, sería una función que desempeñarían todos los órganos estatales, en particular los administrativos y también los jurisdiccionales. La nota específica que distingue a la ejecución o aplicación de las normas, conforme a la teoría kelseniana, consistiría en que esta función estatal tiende esencialmente a la realización o preparación procesal de un acto coactivo<sup>103</sup>.

Es coactivo un acto por medio del cual se ejerce fuerza o violencia sobre alguien para que haga u omita algún comportamiento; en otros términos, un acto coactivo es aquel que ha de cumplirse o de llevarse a cabo aún contra la voluntad del afectado por tal acto y, en caso de oposición, mediante el

---

<sup>102</sup> Kelsen (1973:304).

<sup>103</sup> Kelsen (1973:316).

recurso a la fuerza física<sup>104</sup>. De lo anterior se sigue que la fuerza o violencia no necesariamente es efectiva, sino que, más bien, siempre es latente y sólo en caso de desacato al mandato, se torna efectiva<sup>105</sup>.

Un acto coactivo no necesariamente se identifica siempre con una *sanción*. El acto coactivo reviste la naturaleza de sanción si y sólo si el acto que condiciona la aplicación de ésta se considera un acto antijurídico o *ilícito*. En caso de que el acto coactivo no sea consecuencia de una conducta considerada ilícita, dicho acto coactivo no podría ser identificado como una sanción, puesto que no hay infracción previa de la cual sea consecuencia. De esta forma Kelsen<sup>106</sup> distingue dos tipos diferentes de actos coactivos.

Un acto coactivo, en cualquiera de sus dos vertientes, puede ser realizado o preparado por cualquier órgano estatal en función de lo que se denomina “aplicación del derecho”; ¿en qué consiste, entonces, lo característico de la aplicación del derecho calificada como “jurisdiccional”? Si se responde que la aplicación jurisdiccional del derecho es la que llevan a cabo los jueces, cabría entonces preguntarse qué es lo que hacen los jueces que, si en apariencia es lo mismo que hacen los oficiales de la administración o los legisladores, merece una adjetivación diversa.

Los jueces aplican normas jurídicas generales al dictar normas individuales que estatuyen una sanción concreta, ya sea la ejecución forzosa civil o una pena<sup>107</sup>. Si esto mismo es lo que hacen, o pueden hacer, por ejemplo, los oficiales de la administración pública (al imponer una multa), la pregunta del párrafo anterior se debe formular de otra manera; no es lo que hacen los jueces, sino *cómo* lo hacen lo que diferenciará la función jurisdiccional de otras funciones estatales:

“La función judicial consiste esencialmente en dos actos. En cada caso concreto: 1) el tribunal establece la existencia de un hecho calificado como acto antijurídico civil o penal por una norma general aplicable al propio caso, y 2) el tribunal ordena una sanción civil o penal estipulada en forma general

---

<sup>104</sup> Kelsen (1986:123).

<sup>105</sup> Kelsen (1986:46).

<sup>106</sup> *Íbidem*.

<sup>107</sup> Kelsen (1986:246).

por la norma que ha de aplicarse. El procedimiento judicial tiene usualmente la forma de una controversia entre dos partes”<sup>108</sup>.

Cabría sostener que, desde un punto de vista kelseniano, la función jurisdiccional consiste en la realización o preparación de un acto coactivo<sup>109</sup>, previsto en una norma jurídica, mediante la concreción o individualización de la hipótesis prevista en otra norma de derecho. De aquí se desprendería, según Cossío, que toda aquella *legis executio* que no tenga como finalidad principal la realización del acto coactivo no es jurisdiccional<sup>110</sup>. Pero, entonces, también sería correcta la afirmación de que toda aplicación de una norma jurídica que tenga como finalidad principal la realización del acto coactivo *es* jurisdiccional.

Si se concede en lo anterior, cabría preguntarse si también las autoridades denominadas administrativas o ejecutivas ejercen, en ese sentido, la función jurisdiccional. Por ejemplo: el artículo 75-IV de la Ley General de Educación establece que quien preste servicios educativos en el nivel primaria o secundaria y no utilice los libros de texto autorizados y determinados por la Secretaría de Educación Pública (SEP) para esos niveles cometerá una infracción; ésta, según el artículo 76 del mismo texto normativo, se sancionará con multa, revocación de la autorización o retiro del reconocimiento de validez oficial de estudios.

No se puede negar que la mencionada secretaría forma parte de la administración pública federal centralizada, es decir, del llamado poder ejecutivo federal. Sin embargo, una ley le faculta para aplicar sanciones, lo que, según se apuntó arriba, es característico de la jurisdicción. ¿Es que, entonces, una autoridad administrativa ejerce la función jurisdiccional? Si Kelsen postula que la función jurisdiccional “se encamina esencialmente a

---

<sup>108</sup> Kelsen (1988: 324).

<sup>109</sup> “Tan pronto aparece el acto coactivo estatuido por el orden jurídico como reacción ante una conducta humana determinada por ese orden, el acto coactivo adquiere el carácter de una sanción, y la conducta humana contra la cual se dirige el acto coactivo, el carácter de un comportamiento prohibido, antijurídico, de una transgresión o delito”. *Cfr.* Kelsen, (1986:48). La idea de la sanción como elemento de identidad de la función jurisdiccional no es exclusiva de Kelsen, puesto que se haya también en Carnelutti.

<sup>110</sup> Cossío (1992:16).

la realización del acto coactivo o su preparación procesal” y la sanción es un acto coactivo, entonces la SEP ejerce la mencionada función.

Kelsen habla de la preparación “procesal” del acto coactivo; y cuando se refiere a que el tribunal establece la existencia de un acto antijurídico (y es antijurídico porque la ejecución de la conducta prohibida acarrea una sanción) y que ese mismo tribunal ordena una sanción, este autor presupone que tales acciones se llevan a cabo *mediante un proceso*, presuposición que se confirma con lo que, inmediatamente, señala: “El *procedimiento judicial* tiene usualmente la forma de una *controversia entre dos partes*”.

La jurisdicción consiste en la realización o preparación del acto coactivo siempre y cuando esto ocurra mediante el proceso. No se afirma que la jurisdicción sea la función que ejercen los jueces, sino que la función jurisdiccional se cumple mediante el proceso<sup>111</sup>. La jurisdicción se definiría, entonces, a partir del proceso. Kelsen precisa que la realización del acto coactivo o su preparación procesal

“constituye una función estatal eminentemente formal; es función del Estado en el sentido formal de la palabra... por lo cual [la administración] participa del carácter jurisdiccional no menos que la función a la que se aplica estrictamente dicho calificativo. Una y otra no se diferencian grandemente por lo que afecta al contenido de la función”<sup>112</sup>.

La aplicación de normas jurídicas materialmente idéntica a la realizada jurisdiccionalmente, pero no verificada a través de un proceso *en sede judicial*, sino del procedimiento administrativo (aunque seguido en forma de *proceso*) resulta ser tan jurisdiccional como la que, en sentido estricto, lo es. De aquí, entonces, que se pueda sostener que la jurisdiccional es una función estatal que desempeñan o ejercen los diversos órganos del Estado y que lo fundamental no es *el sujeto* que la ejerce, sino la muy particular forma en la que se realiza o prepara el acto coactivo: mediante un proceso.

---

<sup>111</sup> Couture (2002:35)

<sup>112</sup> Kelsen (1973:317).

En el ejemplo de la SEP, se está en presencia de un acto coactivo; sin embargo, en el momento en el cual la autoridad educativa individualiza la sanción correspondiente a la infracción cometida no está ejerciendo la función jurisdiccional, puesto que la preparación del acto coactivo no se lleva a cabo *mediante* un proceso, el cual se caracteriza por una “triada”, en la que existe, entre las partes en litigio, un tercero *imparcial* que decide la controversia de manera vinculante. Es decir, quien impone la sanción no lo hace en su calidad de tercero imparcial, ni eso se verifica al cabo de un *proceso*.

Si bien contra la decisión administrativa de imponer una sanción determinada, en este caso, por ejemplo, el retiro del reconocimiento de validez oficial de estudios, procede el recurso de revisión ante el superior jerárquico de quien impuso la sanción, ni siquiera en ese caso es posible hablar de función jurisdiccional, puesto que aún está ausente el “tercero imparcial” y no se ha seguido un proceso.

Situación diferente se presenta cuando, por ejemplo, tras un procedimiento administrativo de investigación (que se sigue en forma de juicio) el Consejo de la Judicatura Federal impone a un juzgador (sea juez de distrito o magistrado de circuito) una sanción consistente en la destitución del cargo; en este caso se está en presencia de la función jurisdiccional, no porque el mencionado órgano se integre mayoritariamente por juzgadores (magistrados de circuito, aunque con licencia), sino porque, no obstante que se trata de un órgano eminentemente administrativo, la realización del acto coactivo se lleva a cabo *mediante* un proceso.

La función jurisdiccional consiste en la realización o preparación procesal de un acto coactivo, o sea la realización de éste mediante un proceso; dicha función es eminentemente formal y, por tanto, pueden realizarla todos los órganos estatales; sin embargo, la realización de un acto coactivo mediante un proceso sólo será definitiva e inatacable en ciertos casos; en otras palabras, la realización del acto coactivo siempre será susceptible de revisión y modificación, excepto cuando haya adquirido el status de *cosa juzgada*. Este status sólo lo puede alcanzar la decisión que se haya tomado al cabo de un proceso judicial.

De lo mencionado resulta que los elementos que definen la función jurisdiccional en sentido estricto *son*: a) la realización o preparación del acto coactivo, y b) que dicha realización o preparación se lleve a cabo mediante un proceso judicial<sup>113</sup>. Resta ahora definir lo que se entiende por proceso judicial, o más bien por *proceso*.

En primer lugar, no es posible decir que el proceso judicial es el que se lleva a cabo ante un juez o ante un órgano jurisdiccional. Ello tiene que ser así porque, si como se ha anotado, la jurisdicción la ejercen no solamente los jueces, sino también otros órganos estatales, lo que se denomina proceso judicial debe ser el mismo que se desarrolla tanto por quienes son llamados jueces como por quienes no son llamados así. Por ello, lo importante es definir “proceso”, y no “judicial”.

Según Kelsen, el proceso consiste, fundamentalmente, en: a) el establecimiento de la existencia de un determinado acto que es calificado como antijurídico en virtud de que existe una norma jurídica general y previa aplicable al caso concreto, y b) la determinación, por parte de quien juzgue, de que el autor de la conducta antijurídica *debe* cumplir una sanción determinada. La determinación de la conducta antijurídica implica la resolución de la cuestión fáctica (el problema de la prueba de los hechos) y de la cuestión jurídica (el problema de la existencia de una norma vigente con un cierto significado exactamente aplicable a los hechos conocidos), lo que conjuntamente con la orden *in concreto* de la sanción establecida *in abstracto*, constituyen las funciones esenciales de la sentencia judicial<sup>114</sup>, con la que se pone fin al proceso.

Comúnmente se define “proceso”, entre otras cosas, como el conjunto de fases sucesivas de un fenómeno natural o de una operación artificial; así, entonces, cabría suponer que al proceso al que se refiere Kelsen es a la sucesión de actos *tendientes* a la determinación de la conducta antijurídica y la formulación de una norma individualizada que impone una sanción en concreto. Es importante resaltar que la sucesión de actos que recibe el

---

<sup>113</sup> Liebman (1980:25).

<sup>114</sup> Kelsen (1988:247).

nombre de “proceso” no se define por el fin que persiguen o el resultado que arrojan, sino por la propensión o inclinación que revisten<sup>115</sup>.

Por otra parte, la sucesión de actos que tienden a determinar una conducta como antijurídica y, en consecuencia, a formular una norma individualizada que imponga una sanción concreta no es iniciada o comenzada *motu proprio* por quien ejerce la función jurisdiccional, en oposición a lo que sucede en el caso de la actuación de los oficiales de la administración. La función jurisdiccional reclama, para su ejercicio, de una petición expresa. Ésta, necesariamente, tendrá como contenido la realización del acto coactivo. Así, la idea de proceso reclama la idea de una solicitud para conseguir algo que se desea, es decir, una *pretensión*.

En este punto hay que aclarar que quien pretende algo no necesariamente lo merece, o tiene derecho a ello o está autorizado para pretenderlo. Pretender consiste, básicamente, en querer conseguir algo, pedir algo que se quiere; y lo que en el ámbito del proceso y la jurisdicción se quiere es que se realice un acto coactivo. Lo anterior no informa ni presupone nada en torno a la finalidad o el resultado del proceso. Tampoco se presupone nada sobre el *derecho subjetivo* del pretensor. Es más, la idea de “proceso” que ahora se construye no lo requiere.

Guasp afirma que el proceso tiende a la actuación (satisfacción o realización) de una pretensión; aquí se ha afirmado que el proceso consiste en la realización del acto coactivo, por lo que la pretensión que da inicio al mismo consiste, básicamente, en la solicitud de que efectivamente se realice el acto coactivo. Y esta solicitud la puede formular incluso un sujeto que no esté autorizado para ello. Así, quedan al margen de esta concepción del proceso, y sólo por lo que interesa a esta parte del trabajo, las figuras de interés jurídico y legitimación. De esta forma se concluye que la materia sobre la que recae el proceso es una pretensión de realización de un acto coactivo.

---

<sup>115</sup> Guasp (1997:10).

En virtud de que se ha afirmado que la jurisdiccional es una función estatal, resulta obvio que el sujeto a quien se expone o manifiesta la pretensión de realización de un acto coactivo es algún órgano del Estado; y en virtud de que la definición que se ha construido es netamente formal, esta función estatal, en cuanto tal, puede ser desempeñada por cualquier órgano del Estado, independientemente de su denominación. Así, se puede definir al proceso como la sucesión de actos que tienden a la satisfacción de la pretensión de realizar un acto coactivo mediante la intervención de un órgano del Estado.

Se ha afirmado que

“El hacer de la pretensión la noción objetivamente esencial del proceso equivale a plantear todo el edificio de este último sobre la dualidad fundamental entre personas que piden o pretenden y personas que conceden o deciden, la que es precisamente una dualidad puesta de manifiesto en un primer examen fenomenológico del instituto del proceso. A los ojos del observador de cualquier manifestación procesal aparecen, en efecto, las actividades contrapuestas de dos personas o conjuntos de personas: una que solicita, alega y razona y otra que examina, recoge y deniega o concede; una que pide y otra que decide, en definitiva, de una pretensión y de una actuación”<sup>116</sup>.

Este acento en la pretensión permitiría superar los inconvenientes que se le pueden formular a la afirmación de que la jurisdicción y/o el proceso tienden a solucionar conflictos. En efecto, no todo proceso supone un conflicto o un *litigio*, como sucede, por ejemplo, en el caso de las acciones de inconstitucionalidad previstas en la fracción II del artículo 105 constitucional, o en el de las llamadas jurisdicciones voluntarias, o más aún, en el de los procesos seguidos en rebeldía, donde el demandado no se apersona en el juicio. Para que el proceso supusiera un conflicto o litigio sería necesario que a la pretensión de realización de un acto coactivo se opusiera una resistencia a cargo de quien, en su caso, debería observar la

---

<sup>116</sup> Guasp (1997:20).

conducta prevista en la realización del acto coactivo. Y no siempre la pretensión encuentra resistencia<sup>117</sup>.

Sin embargo, *por lo regular*, el proceso *contiene* un litigio, por el cual se entiende un conflicto de intereses caracterizado por la pretensión de un sujeto y por la resistencia de otro<sup>118</sup>. La *pretensión* consiste en exigir la subordinación del interés ajeno al interés propio. De esta forma se puede decir que el litigio es el conflicto que se genera entre quien exige la subordinación de un interés ajeno al suyo propio y quien se resiste a ello. Cuando esto sucede, por lo regular, dejando de lado la autodefensa y la autocomposición y entrando al terreno de la heterocomposición, se acude a un tercero para que dirima la disputa, de forma tal que el conflicto se estructura en forma de tríada<sup>119</sup>. Existe, como ya se vio, un *continuum* que abarca diferentes tríadas, en las que el tercero recibe diversos nombres: intermediario, árbitro, mediador o juez.

Si la composición del litigio consiste en la resolución del conflicto de intereses que se genera por la pretensión de una parte y la resistencia de otra, dicha resolución no puede consistir en otra cosa que no sea la declaración del predominio de uno u otro interés, ya sea el de la pretensión o el de la resistencia. El predominio de uno u otro interés implica la observancia de determinada conducta por las partes en conflicto. Cuando éste es resuelto por un juez, es decir, por un servidor público del Estado, dicha conducta no se sugiere, recomienda o aconseja, sino que se impone, se manda, se ordena.

Los medios adoptados para la imposición de la conducta determinada implican la posibilidad del uso de la fuerza, que se actualiza sólo en los casos en que la conducta no se observa voluntariamente. Recordemos que un acto coactivo es el que ha de cumplirse o de llevarse a cabo aún contra la voluntad del afectado por tal acto y, en caso de oposición, mediante el recurso a la fuerza física. Si el proceso es la operación mediante la cual se compone un litigio, y si éste se compone mediante la indicación de una

---

<sup>117</sup> Otto (1989:21).

<sup>118</sup> Carnelutti (1944, t.I: 44).

<sup>119</sup> Shapiro (1986:1).

cierta conducta a observar, respaldada por el empleo de la fuerza, el proceso tiende a la utilización de la fuerza.

Si la función jurisdiccional se encamina esencialmente a la realización del acto coactivo o su preparación procesal; si el acto coactivo es aquél por medio del cual *potencialmente* se ejerce fuerza o violencia sobre alguien para que haga u omita alguna conducta; si mediante el empleo potencial de la fuerza o violencia sobre alguien para que haga u omita alguna conducta se componen los litigios; si la composición de litigios es considerada una actividad que llevan a cabo quienes se denominan “jueces”; si la operación mediante la que se obtiene la composición del litigio se denomina *proceso*, entonces lo que, fundamentalmente, hacen los jueces, es decir, lo característico de la función jurisdiccional, es el proceso.

Conforme a lo anterior, si al analizar al proceso poniendo el énfasis en la pretensión y, por lo tanto, en la relación bilateral entre uno que pide y otro que examina y decide, además de quitarle al proceso su elemento triádico, se disfraza su objetivo, y hay que tener presente que su concepción misma es teleológica, es decir, el proceso por el proceso no existe, sino que el proceso se da en atención al fin que persigue: la solución del conflicto de intereses. Decir que la pretensión del actor consiste en obtener la actuación de la autoridad sólo desvía el punto de interés: el actor le pide al juez la realización de un acto que implica el sometimiento de un interés ajeno al interés del propio actor, y por lo regular dicha sujeción genera un conflicto. El litigio o conflicto es, *por lo regular*, un presupuesto del proceso, como lo es de la mediación, del arbitraje y, también, de la autodefensa y de la autocomposición.

La jurisdicción, entonces, es una función del Estado que consiste en la realización o preparación procesal de un acto coactivo, es decir, la jurisdicción es la función que consiste en realizar o preparar un acto coactivo mediante un proceso. Éste existe para componer litigios o conflictos y su objeto es la pretensión de un individuo de que se subordine un interés ajeno al suyo propio. De donde se sigue que la realización o

preparación del acto coactivo *mediante un proceso* se lleva a cabo con la intención de resolver un conflicto o litigio<sup>120</sup>.

Conforme a lo anterior, es posible afirmar que *la jurisdiccional es la función estatal que consiste en la aplicación de normas jurídicas mediante una sucesión de actos que tienden a realizar un acto coactivo con la intención de resolver un conflicto*. En otros términos, la función jurisdiccional consiste en la aplicación de normas jurídicas tendiente a la imposición de una sanción mediante el proceso (el cual presupone la existencia de un litigio que se pretende componer al cabo del mismo). Me parece que, de alguna manera, la definición anterior considera los cuatro elementos de la jurisdicción que distingue Alcalá-Zamora<sup>121</sup>: dos subjetivos, unas partes y un juzgador, y dos objetivos, el litigio y el proceso.

Por otra parte, algunos doctrinarios han sostenido que lo que caracteriza distintivamente a la jurisdicción respecto de la administración, en tanto que aplicación de normas jurídicas, no es el proceso, sino el carácter irrevocable de la concreción normativa: la

*“imperatividad inmutable, esto es, en el efecto de cosa juzgada, en el carácter inalterable de la decisión (cosa juzgada formal) y en la fuerza del pronunciamiento para obligar a todos como acto de concreción imperativa del derecho en un caso concreto, excluyendo la posibilidad de volver a tratar y decidir sobre el mismo objeto ya resuelto de manera firme (cosa juzgada material)”*<sup>122</sup>.

Según Carnelutti<sup>123</sup>, entre el litigio, entendido como presupuesto, y la sentencia, entendida como la decisión o resolución en torno a las cuestiones del conflicto, se ubica el proceso. Si el objetivo del proceso consiste en componer un litigio, cabe cuestionarse en torno a la aptitud de aquél para producir el efecto o resultado buscado, que no es sino el tema de la eficacia

---

<sup>120</sup> Cfr. Couture, quien afirma que el contenido de la jurisdicción consiste en la existencia de un conflicto con relevancia jurídica (2004:30) y que el objetivo de la misma sería, consiguientemente, la solución del mismo (2004:34).

<sup>121</sup> Alcalá-Zamora (1992:52).

<sup>122</sup> Otto (1989:20); Requejo (1989:67).

<sup>123</sup> Carnelutti (1944, t.I:315).

del proceso. El autor citado sostiene, como ya se mostró arriba, que la sentencia no sólo es un juicio, una decisión, sino que es un mandato, una orden.

La cosa juzgada es una calidad o atributo de la decisión que compone un litigio, que consiste en que es inimpugnable e inmodificable. Desde el punto de vista analítico, la impugnación de la decisión no implica, necesariamente, su modificación, ni ésta requiere de aquella: una autoridad administrativa puede modificar *motu proprio* una decisión, por ejemplo. Sin embargo, cuando tal decisión alcanza el status, calidad o atributo de cosa juzgada no puede ser ni impugnada ni modificada es irrevocable.

La cosa juzgada, entendida como el grado máximo de irrevocabilidad de la decisión jurídica, sólo puede ser el resultado del proceso, elemento esencial de la función jurisdiccional. Sin embargo, se podría sostener que la función jurisdiccional no siempre desemboca en la cosa juzgada<sup>124</sup> y que, por otra parte, existe jurisdicción antes de dictarse sentencia y generarse la cosa juzgada<sup>125</sup>.

Ahora bien, no se puede decir que la jurisdicción sea una función que *tienda* a constituir la cosa juzgada, puesto que, tal como arriba quedó apuntado, desde un punto de vista normativo, no consiste en ello su finalidad o resultado, sino que es más bien una característica, fundamental sin duda, del objeto de dicha función, que resulta ser la realización del acto coactivo. Así, entonces, la irrevocabilidad no es una nota que identifique, en lo inmediato, a la función jurisdiccional, sino al objeto de la misma: la realización del acto coactivo.

Entonces, en definitiva, la jurisdiccional puede ser definida como la función del Estado que consiste en la aplicación de normas jurídicas mediante una

---

<sup>124</sup> En algunos códigos procesales civiles estatales se pueden localizar medios de impugnación excepcional contra la cosa juzgada, tal como se presenta en los casos de Baja California (artículo 423), Guerrero (artículo 374), Sonora (artículo 357) o Zacatecas (artículo 357).

<sup>125</sup> Alcalá-Zamora (1992:43).

sucesión de actos que tienden a realizar un acto coactivo con la intención de resolver de manera irrevocable un litigio.

## **CAPÍTULO CUARTO**

### **LA ORGANIZACIÓN DE LA AUTORIDAD JUDICIAL.**

La función jurisdiccional, como quedó definida, es propiamente una función formal que puede llevar a cabo cualquier órgano del Estado. La distinción tradicional de los órganos o poderes del Estado que atiende a la función que cada uno realiza en forma preponderante (ejecutivo, legislativo y judicial) resulta inútil para nuestro estudio. Además, y en virtud de lo anterior, actualmente en México existen múltiples organizaciones del Estado que aplican normas jurídicas mediante una sucesión de actos que tienden a realizar un acto coactivo con la intención de resolver de manera irrevocable un litigio.

Conforme al artículo 94 constitucional, el ejercicio del poder judicial de la federación, es decir, de la función jurisdiccional federal a cargo del llamado “poder judicial”, se deposita en una Suprema Corte de Justicia de la Nación, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito. Además, el artículo 1 de la LOPJF dispone que también ejercen esta función el jurado federal de ciudadanos y, de manera subsidiaria y auxiliar, los tribunales de las entidades federativas, en los casos expresamente señalados por el artículo 107-XII de la propia constitución.

Pero estos órganos no son los únicos que ejercen la función jurisdiccional en el ordenamiento federal, pues también lo hacen:

1. La *Junta Federal de Conciliación y Arbitraje*, competente en el ámbito laboral en las materias expresamente señaladas en el artículo 123-XXXI constitucional;
2. El *Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje*, también competente en el ámbito laboral, pero sólo tratándose de los conflictos entre los poderes de la unión y sus trabajadores;
3. El *Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*, que, de acuerdo al artículo 73-XXIX-H constitucional, tiene competencia para dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares;

4. Los *tribunales agrarios*, tanto el Superior como los unitarios, conforme al artículo 27-XIX de la constitución, se encargan de la administración de justicia agraria en todo el territorio nacional “con el objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad”;
5. Según el artículo 13 constitucional “[s]ubsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar, pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo, podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviese complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda”. Conforme con lo anterior y al artículo 2 de la *Ley Orgánica de los Tribunales Militares*, la jurisdicción militar es ejercida por el Supremo Tribunal Militar, jurados militares ordinarios y extraordinarios y jueces militares, los que tienen a su cargo la averiguación y el castigo de los delitos y faltas contra la disciplina militar;
6. El *Consejo de Menores*<sup>126</sup>, que es competente para conocer de la conducta de las personas mayores de 11 y menores de 18 años de edad, tipificada por las leyes penales federales y del Distrito Federal; es decir, este consejo ejerce la jurisdicción penal tratándose de menores infractores.

Sin embargo, además de las citadas, que podríamos llamar “tradicionales”, actualmente existen otras organizaciones que ejercen la función jurisdiccional en el orden jurídico federal, fundamentalmente en el ámbito de la administración pública, la mayoría de ellas de creación reciente y con el objetivo de dirimir litigios en materias muy especializadas que, en muchas ocasiones, presuponen un cierto conocimiento técnico<sup>127</sup>. Algunas otras, si bien componen litigios, lo hacen a través de la mediación, el arbitraje o la conciliación, es decir, no ejercen, en propiedad, función jurisdiccional.

---

<sup>126</sup> Fix-Zamudio y Cossío (1999:147).

<sup>127</sup> Fix-Fierro y López-Ayllón (2001:128).

Algunos órganos federales que componen litigios en México		
Comisiones	Institutos especializados	Procuradurías
1. de Competencia Económica,	12. de la Propiedad Industrial,	19. de Protección al Ambiente,
2. de Telecomunicaciones,	13. del Derecho de Autor,	20. del Consumidor, y
3. para la Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros,	14. Indigenista,	21. de la Defensa del Menor y la Familia.
4. Bancaria y de Valores,	15. de Desarrollo Agrario,	
5. de Seguros y Fianzas,	16. Sistema Nacional de Investigadores,	
6. de Arbitraje Médico,	17. Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, y	
7. del Sistema de Ahorro para el Retiro,	18. Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejjidal.	
8. Reguladora de Energía,		
9. del Agua,		
10. para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, y		
11. de la Mujer.		

**Fuente:** Fix-Fierro y López-Ayllón (2001:128).

Además hay que tener en cuenta que varias secretarías de Estado prevén diversos procedimientos seguidos en forma de juicio: Gobernación, Hacienda y Crédito Público, Desarrollo Social, Economía, Comunicaciones y Transportes, Función Pública, Trabajo y Previsión Social, Reforma Agraria, Agricultura, Recursos Naturales y Pesca, Energía, y Salud. De igual manera que los anteriores, si se sostuviera que tales secretarías ejercen la función jurisdiccional, tal como quedó definida, se estiraría demasiado el concepto. Además, cabe recordar que otros órganos constitucionales también están dotados con facultades jurisdiccionales, tal es el caso de las cámaras del Congreso de la Unión y del Instituto Federal Electoral.

Es de importancia para este trabajo destacar que las resoluciones que emitan los órganos antes citados (desde la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje) no son definitivas, sino que, a través del juicio de amparo, pueden ser revisadas, en última instancia, por alguno de los órganos jurisdiccionales del poder judicial federal.

De hecho una de las diferencias fundamentales entre el amparo directo y el indirecto, obedece al hecho de que la autoridad responsable sea o no

“tribunal”. Así se sigue de las hipótesis previstas por los artículos 158, párrafo primero, y 114, fracción II, de la Ley de Amparo, pues el primero hace referencia a tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, como condición de procedencia para la vía directa; y, el segundo, en concordancia con aquél, reserva la vía indirecta para la impugnación de los actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo<sup>128</sup>.

Para efectos concretos de la procedencia del amparo directo, la Suprema Corte ha establecido que

para que una autoridad administrativa, al realizar funciones jurisdiccionales, tenga la naturaleza de tribunal administrativo y, por ende, sus resoluciones sean susceptibles de reclamarse en amparo uniinstancial, se requiere: a) Que sea creado, estructurado y organizado mediante leyes expedidas por el Congreso de la Unión o por las Legislaturas Locales; b) Que el ordenamiento legal respectivo lo dote de autonomía plena para fallar con el fin de garantizar su imparcialidad e independencia; y c) Que su función sea la de dirimir conflictos que se susciten entre la administración pública y los particulares.<sup>129</sup>

El texto del artículo 17 constitucional que prescribe que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, no contempla a cualquier autoridad autorizada para resolver<sup>130</sup>, sino específicamente al órgano que cumpla con los requisitos señalados arriba.

Por otra parte, conforme al artículo 116-III de la constitución federal, el poder judicial de los estados se ejercerá por los tribunales que establezcan sus constituciones respectivas; y del propio artículo 116-IV-a) se infiere que los estados ejercerán, en la esfera de su competencia, la jurisdicción electoral. Por otra parte, la siguiente fracción del mencionado artículo señala

---

<sup>128</sup> Cfr. La ejecutoria que da origen a la tesis TRIBUNAL ADMINISTRATIVO. SUS NOTAS DISTINTIVAS PARA LA PROCEDENCIA DEL AMPARO DIRECTO, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* VII Novena Época, Instancia: Pleno, Abril de 1998 Página: 20 Tesis: P./J. 26/98 Jurisprudencia Materia(s): Administrativa, Constitucional.

<sup>129</sup> *Ibidem*. Cfr. Bonilla López (2002:136).

<sup>130</sup> Cfr. TRIBUNALES, QUE DEBE ENTENDERSE POR, en *Semanario Judicial de la Federación* LXXXV, Quinta Época, Instancia: Segunda Sala, Página: 983 Tesis Aislada Materia(s): Común.

que las constituciones y leyes de los estados *podrán* instituir tribunales de lo contencioso administrativo.

En virtud de que, por un lado, la aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los estados, en sus respectivas jurisdicciones, con la excepción de los asuntos que la constitución reserva expresamente a las autoridades federales (artículo 123-A-XXXI de la constitución), y de que por el otro, las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo se sujetan a las decisiones una junta de conciliación y arbitraje, corresponde a los estados la jurisdicción laboral (artículo 123-A-XX). Finalmente, conforme al párrafo cuarto del artículo 18 constitucional, los gobiernos de los estados deberán hacerse cargo, al igual que la federación, de la jurisdicción penal para menores.

En cada estado de la federación es posible localizar, por regla general, órganos encargados de la función jurisdiccional en materia civil, penal (tanto para mayores como para menores de edad), mercantil, laboral, administrativa y electoral<sup>131</sup>. En los estados, según se mencionó, el poder judicial recae en tribunales superiores de justicia, aunque no sólo ellos ejercen la función jurisdiccional, tal como ocurre en el ámbito federal.

Por regla general en los estados se encuentran:

1. un tribunal superior de justicia, que funciona con una sala superior, salas regionales o especializadas por materia, juzgados de primera instancia y juzgados de menor cuantía;
2. un tribunal electoral, o en su caso una sala del tribunal superior que resuelve controversias electorales,
3. una junta y/o un tribunal locales de conciliación y arbitraje,
4. un tribunal de lo contencioso administrativo o en su caso una sala del tribunal superior especializada, y
5. un consejo tutelar para menores infractores.

Mención aparte merece la jurisdicción constitucional local, la que ha comenzado a desarrollarse paulatinamente; estados como Veracruz, Chiapas,

---

<sup>131</sup> Fix-Zamudio y Cossío (1999); Soberanes (1999).

Tlaxcala, Coahuila y Quintana Roo cuentan con órganos, ya sea tribunales especializados o salas del tribunal superior, que ejercen jurisdicción en materia constitucional a través de mecanismos como controversias constitucionales, acciones abstractas y concretas de inconstitucionalidad, tanto por actos como por omisiones, entre otros<sup>132</sup>.

<b>Ámbitos jurisdiccionales en México</b>	
<b>Federal</b>	<b>Local y del Distrito Federal</b>
 <p><b>Poder Judicial</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Suprema Corte</li> <li>• Tribunal Electoral</li> <li>• Tribunales de Circuito</li> <li>• Juzgados de Distrito</li> </ul>	 <p><b>Poder Judicial</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tribunal Superior</li> <li>• Tribunal Electoral</li> <li>• Salas regionales o especializadas</li> <li>• Juzgados de primera instancia</li> <li>• Juzgados de Paz o de menor cuantía</li> </ul>
<p>Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa                      Junta Federal de Conciliación y Arbitraje                      Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje                      Tribunales agrarios                      Tribunales militares                      Justicia para menores en conflicto con la ley penal                      Comisiones, Institutos y procuradurías</p>	<p>Tribunal de lo Contencioso Administrativo                      Junta Local de Conciliación y Arbitraje                      Tribunal Local de Conciliación y Arbitraje                      Justicia para menores en conflicto con la ley penal                      Comisiones, Institutos y procuradurías</p>

Conforme al diseño de nuestro sistema federal, en México existen diversos ámbitos normativos: el constitucional, el federal, el local y del Distrito Federal<sup>133</sup>, y éste, para efectos de este apartado, se puede subsumir en el

<sup>132</sup> Ferrer y Vega (2003); Ferrer (2003: tomo IV).

<sup>133</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* Tomo: X, Septiembre de 1999, CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS DIVERSOS ÓRDENES JURÍDICOS ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL TIENEN AUTONOMÍA FUNCIONAL Y ASIGNACIONES COMPETENCIALES PROPIAS, Novena Época, Instancia: Pleno, Tesis: P./J. 95/99 Página: 709.

tercero. Esta coexistencia de ámbitos normativos, dentro de un solo sistema, no supone ni genera relaciones de supra-subordinación entre los ámbitos federal y local, puesto que ninguno está por encima del otro. De igual manera, los órganos que ejercen la función jurisdiccional en estos dos ámbitos, no guardan, unos (locales) con otros (federales), una relación de jerarquía, sino de coordinación, derivada del reparto de competencias fijado en el artículo 124 de la constitución federal.

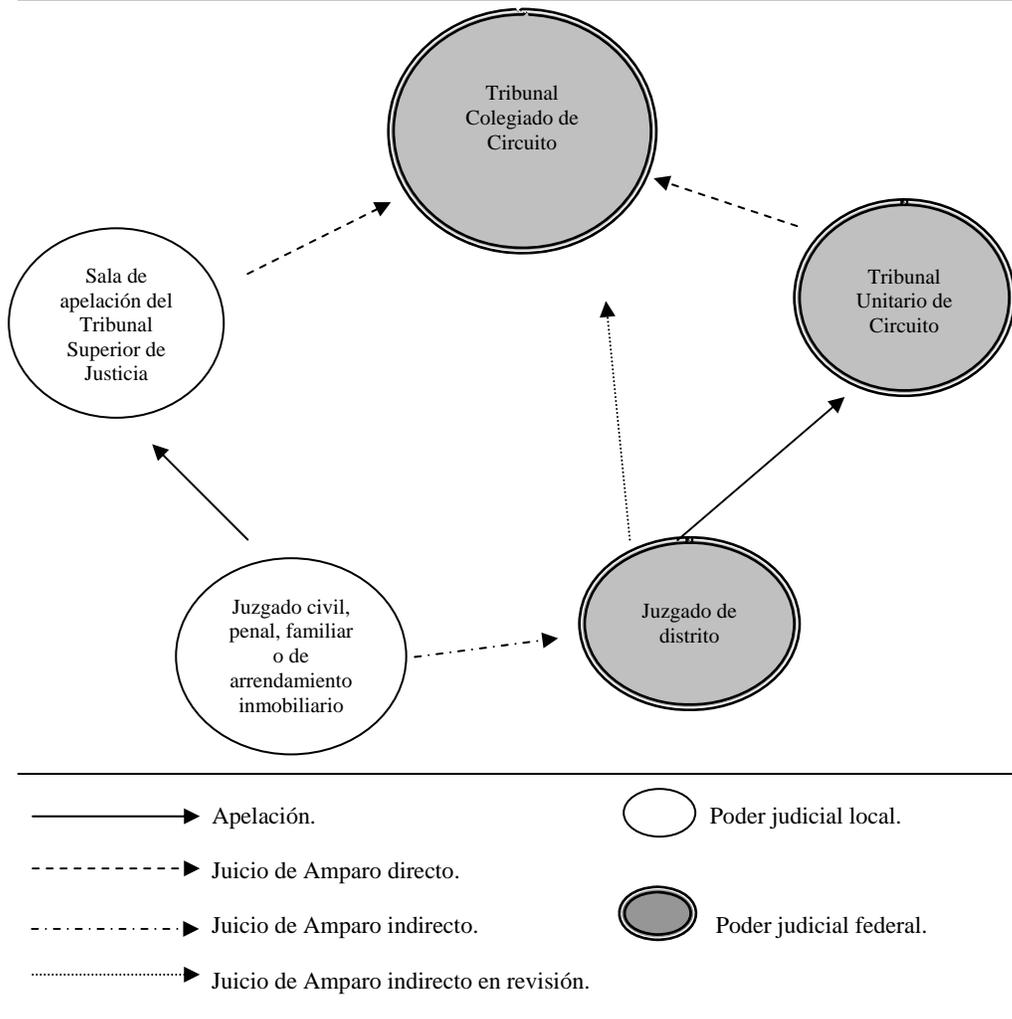
En otras palabras, los órganos citados en el cuadro anterior ejercen, todos ellos, y en particular los englobados en “poder judicial”, la función jurisdiccional en el ámbito de su competencia, y conforme a las disposiciones procesales y sustanciales que les corresponda aplicar. La jurisdicción federal no está por encima de la local o ésta por debajo de aquella. Y dentro de cada una de estas jurisdicciones se encuentran organizaciones diferentes, en atención a los procesos de los que, en concreto y en forma particular, conoce cada órgano jurisdiccional.

De esta forma, de entrada, en ambas jurisdicciones se identifica una “primera instancia” y una “segunda instancia”; sin embargo, en el ámbito federal existen tribunales de control de legalidad (los tribunales colegiados de circuito) que *casan* las sentencias de segunda instancia de las jurisdicciones federal y local. La existencia del juicio de amparo indirecto o binstancial, un auténtico proceso, también genera sus propias relaciones entre diversos órganos, puesto que en dicho juicio se distinguen también, como el propio nombre lo indica, dos instancias: juzgado de distrito (primera instancia) y tribunal colegiado de circuito (instancia de revisión).

---

**Los procesos ordinarios y de amparo en las jurisdicciones federal y del Distrito Federal**

---



Las cosas se comienzan a complicar un poco cuando, por ejemplo, respecto de un proceso ordinario federal, del que conoce en primera instancia un juzgado de distrito y en segunda un tribunal unitario de circuito, se promueve un juicio de amparo indirecto; si el amparo se promueve contra un acto de la autoridad de primera instancia (juzgado de distrito) conocerá otro

juzgado de distrito, sin embargo, si el acto de autoridad combatido en amparo es de la autoridad de segunda instancia (tribunal unitario de circuito) conocerá otro tribunal unitario de circuito<sup>134</sup>.

Además, por otra parte, si bien el amparo del que conoce un tribunal colegiado de circuito se conoce como “amparo uninstitucional”, en razón de que no existe una instancia superior que revise la decisión recaída al mismo, lo cierto es que en ese caso también se puede solicitar la revisión de la sentencia, la cual corresponderá, según el caso particular, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sea al Pleno o a alguna de sus dos Salas, o bien, por lo regular, a otro tribunal colegiado de circuito.

Para efectos de este trabajo, y para dar continuidad a los términos empleados, la investigación se centrará en los tribunales que se engloban en lo que se denomina “poder judicial”. El poder judicial federal, como ya se anotó, se integra por una Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), un Tribunal Electoral (TE), Tribunales Colegiados de Circuito (TC), Tribunales Unitarios de Circuito (TU) y Juzgados de Distrito (JD).

La administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial de los tribunales de Circuito y de los juzgados de Distrito está a cargo de un Consejo de la Judicatura Federal (CJF); éste tiene la facultad de determinar el número, división en circuitos, competencia territorial y, en su caso, especialización por materia, de los tribunales de Circuito y de los juzgados de Distrito, además de ser el órgano que designa, adscribe, readscribe y ratifica a los jueces de Distrito y a los magistrados de Circuito. Por definición constitucional el CJF es una instancia de administración, vigilancia y disciplina, sin embargo también puede llegar a ejercer funciones

---

<sup>134</sup> Artículo 29-I, de la *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*; Cfr. COMPETENCIA PARA CONOCER EN AMPARO INDIRECTO DE RESOLUCIONES DICTADAS POR UN TRIBUNAL UNITARIO DE CIRCUITO. CORRESPONDE A OTRO TRIBUNAL DE LA MISMA JERARQUÍA Y NO A UN JUEZ DE DISTRITO, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tomo IX, Enero de 1999, página: 624, Tesis: VIII.1o. J/5, Jurisprudencia, Materia(s): Común.

jurisdiccionales al momento de conocer de los conflictos laborales que se susciten entre el PJJ y los trabajadores del mismo (excepto la SCJN)<sup>135</sup>.

La SCJN funciona en Pleno o Salas; existen dos Salas; la primera conoce de asuntos civiles y penales y la segunda de asuntos en materia laboral y administrativa; cada Sala se integra por un total de 5 ministros, de entre los cuales se elige a un presidente de Sala; el presidente de la SCJN no integra Sala.

<b>Los órganos del Poder Judicial de la Federación</b>			
<b>Órgano</b>	<b>Número de Integrantes</b>	<b>Duración en el cargo en años</b>	<b>Quién los nombra</b>
Suprema Corte de Justicia de la Nación	11 ministros	15	La Cámara de Senadores de entre una terna presentada por el Presidente de la República
Tribunal Electoral	7 magistrados (Sala Superior)	10*	La Cámara de Senadores de entre una terna presentada por el Pleno de la SCJN
	15 magistrado (5 salas regionales)	8*	
Tribunal Colegiado de Circuito	3 magistrados	6	Pleno del CJF
Tribunal Unitario de Circuito	1 magistrado	6	Pleno del CJF
Juzgado de Distrito	1 juez de Distrito	6	Pleno del CJF
Consejo de la Judicatura Federal	7 consejeros	5 excepto su Presidente, que lo es también de la SCJN	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 3 consejeros designados por el Pleno de la SCJN, de entre magistrados y jueces de distrito;</li> <li>• 2 consejeros designados por la Cámara de Senadores;</li> <li>• 1 consejero nombrado por el Presidente de la República.</li> </ul>

**Fuente:** Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

\* A partir de la reforma constitucional de noviembre de 2007, tanto los magistrados de Sala Superior como los de Sala Regional durarán 9 años en su cargo

<sup>135</sup> Bonilla (1999:40).

Hasta noviembre de 2007 existían 182 tribunales colegiados, 70 tribunales unitarios y 303 juzgados de distrito repartidos en 29 circuitos judiciales federales, lo que da un total de 555 órganos jurisdiccionales del “poder judicial federal” en funciones (se excluye al TEPFJ). En 1996 el CJF aprobó las denominadas plantillas tipo del personal que debiera estar adscrito a los diferentes órganos jurisdiccionales federales. Esto significa, en teoría, que para noviembre de 2007 había 9, 282 personas laborando en tribunales colegiados de circuito, 1,809 en tribunales unitarios y 9,999 en juzgados de distrito, lo que arroja un total de 21,090 personas laborando en órganos jurisdiccionales del “poder judicial federal”, sin contar con el personal del CJF y sus órganos auxiliares. Sin embargo, es muy poco probable que las plantillas referidas concuerden con la realidad, en virtud del tiempo transcurrido y los cambios estructurales realizados a los órganos jurisdiccionales federales.

<b>Plantillas tipo de los órganos jurisdiccionales federales</b>			
<b>Órgano</b>	<b>Tribunal Colegiado de Circuito</b>	<b>Tribunal Unitario de Circuito</b>	<b>Juzgado de Distrito</b>
Magistrados de Circuito/Juez de Distrito	3	1	1
Secretarios de Tribunal/Juzgado	12	6	7
Actuarios Judiciales	2	2	4
Secretarias Ejecutivas “A”	3	1	1
Choferes	3	1	1
Oficiales Judiciales	25	15	18
Oficiales de Partes	1	0	0
Oficiales de Servicios y Mantenimiento	2	1	1
<b>Total</b>	<b>51</b>	<b>27</b>	<b>33</b>

**Fuente:** Consejo de la Judicatura Federal, Información Básica febrero de 1995 a mayo de 1996, pp. 117 y 118.

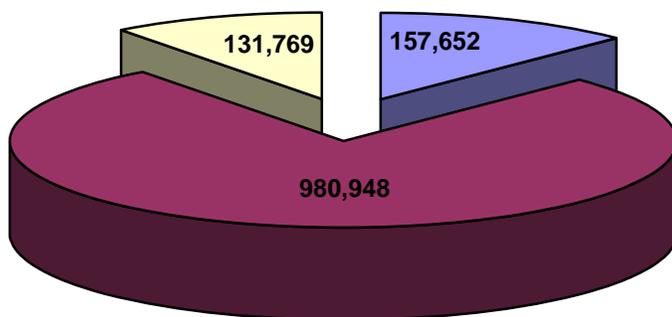
Hasta noviembre de 2007 existían, de acuerdo con el informe respectivo, 616 magistrados de circuito y 302 jueces de distrito; esta desproporción altera la llamada “pirámide judicial”, puesto que al existir muchas más plazas de magistrados de circuito que de jueces de distrito se anula, potencialmente, el efecto del proceso de selección interna mediante concursos, y todos los jueces de distrito podrían ser nombrados magistrados de circuito<sup>136</sup>. Esta

<sup>136</sup> Fix Fierro (2001:9).

desproporción se mantiene si en lugar de hablar de magistrados y jueces se hace referencia a órganos, puesto que por 252 tribunales de circuito existen 303 juzgados, es decir, se cuenta con un tribunal de circuito por cada 0.83 juzgados.

En el ámbito del poder judicial federal, existían, hasta noviembre de 2007, un total de 918 juzgadores, entre magistrados y jueces; el propio informe del CJF precisa que ello implica que existía un juzgador del poder judicial federal por cada 115, 242 habitantes en el país. Esto equivalía, conforme a la estimación del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), a las siguientes relaciones entre órganos jurisdiccionales y número de habitantes:

**Relación entre órganos jurisdiccionales del PJF y habitantes en el D.F.**



**Fuente:** Informe 2007: Anexo Estadístico.

Por otra parte, el Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, con los demás órganos que establezca el Estatuto de Gobierno, ejercerán la función judicial del fuero común en el Distrito Federal<sup>137</sup>. Los “demás órganos” a los que se refiere la disposición anterior, y que integran lo que se podría llamar “poder judicial del Distrito Federal” son los que precisa el artículo 2 de la LOTSJDF:

- Magistrados del Tribunal Superior de Justicia,
- Jueces de Primera Instancia<sup>138</sup>:
  - a) De lo civil,
  - b) De lo penal,
  - c) De lo familiar,
  - d) Del arrendamiento inmobiliario,
  - e) De paz,
- Jurado popular,
- Presidentes de debates, y
- Árbitros<sup>139</sup>.

La administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia (TSJ), de los juzgados y demás órganos judiciales, están a cargo del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal<sup>140</sup>. En la redacción de la disposición constitucional no se reparó en el hecho de que el Consejo de la Judicatura no es, en propiedad, un órgano que ejerza la “función judicial”, a semejanza de lo que sucede con los juzgados o las salas, sino que es un órgano fundamentalmente administrativo. Esta distinción, en el ámbito federal, reclamó una modificación del texto de la constitución en 1996.

---

<sup>137</sup> Artículo 122, quinto párrafo, de la constitución federal.

<sup>138</sup> *Cfr.* Artículos 48 y 55 de la LOTSJDF.

<sup>139</sup> Si bien los árbitros no ejercen autoridad pública, conocen, en los términos de los compromisos respectivos, de los negocios civiles que les encomienden los interesados. Para que resulten ejecutables sus fallos, éstos deben ser homologados por la autoridad civil correspondiente (un juez), sólo en relación con los requisitos inherentes a su formalidad. *Cfr.* Artículo 3 de la LOTSJDF.

<sup>140</sup> Artículo 122, Base Cuarta, fracción II, primer párrafo, de la constitución federal.

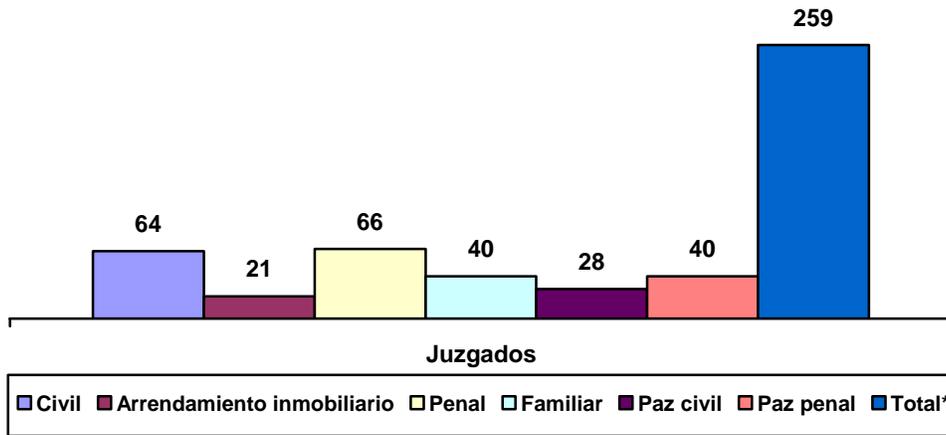
<b>Los órganos que ejercen la función judicial del fuero común en el Distrito Federal</b>			
<b>Órgano</b>	<b>Número de Integrantes</b>	<b>Duración en el cargo en años</b>	<b>Quién los nombra</b>
Tribunal Superior de Justicia	70 magistrados (2005)	6	El Jefe de Gobierno con aprobación de la Asamblea Legislativa
Juzgados de Primera Instancia	1 juez	6	Consejo de la Judicatura del DF
Consejo de la Judicatura	7 consejeros	5 excepto su Presidente, que lo es también del TSJFD	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 magistrado, 1 juez de primera instancia y 1 juez de paz elegidos mediante insaculación;</li> <li>• 2 consejeros nombrados por la Asamblea Legislativa;</li> <li>• 1 consejero designado por el Jefe de Gobierno.</li> </ul>

**Fuente:** Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y LOTSJDF.

En 2008<sup>141</sup>, el TSJ contaba con 10 salas civiles, 9 penales y 4 familiares, cada una integrada por tres magistrados, lo que, tomando en cuenta al magistrado presidente del tribunal, que no integra sala, arroja un total de 70 magistrados. El número de juzgados de primera instancia se distribuía (hasta mediados de febrero de 2008) conforme al siguiente cuadro, del que se puede concluir que en el poder judicial del Distrito Federal sí existe una pirámide judicial: 259 jueces respecto de 70 magistrados.

<sup>141</sup> Cfr. <http://www.tsjdf.gob.mx/institucion/historia/index.html>, consultada el 01/02/08.

**Número de Juzgados de Primera Instancia del Tribunal Superior de Justicia del D.F.**

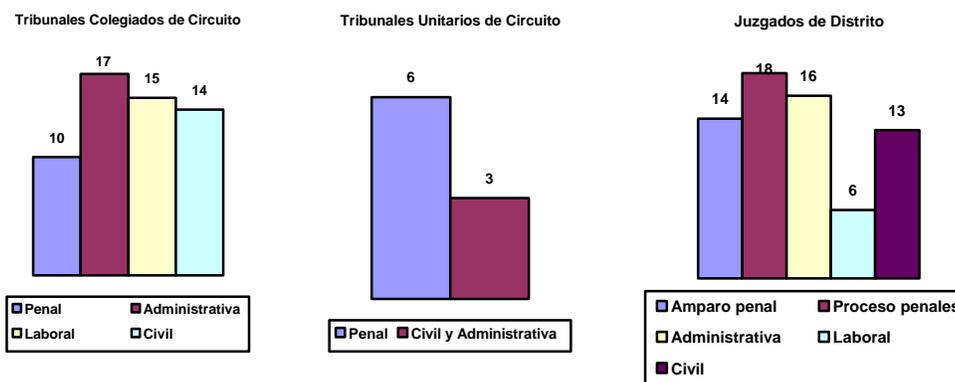


\* Agréguese el juzgado mixto de primera instancia en las Islas Marías.

Fuente: <http://www.tsjdf.gob.mx/institucion/historia/index.html>, consultada el 01/02/08.

En virtud del sistema federal de distribución de competencias, en cada entidad federativa ejercen la función jurisdiccional dos “poderes judiciales”, el federal y el estatal. En el Distrito Federal, los órganos jurisdiccionales del poder judicial federal se distribuían de la siguiente manera:

### Órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación en el Distrito Federal (febrero de 2008)



**Total: 132, a los que hay que sumar 2 juzgados de distrito auxiliares.**

Fuente: <http://www.cjf.gob.mx/cap01consejo/organos/directorio/intcirc.asp?cir=1&B1=Enviar>

En el Distrito Federal, entonces, se contaba con un total de 177 magistrados de circuito y 67 jueces de distrito, lo que da un total de 244 juzgadores del poder judicial federal. Según los *Resultados Definitivos del II Censo de Población y Vivienda 2005* del INEGI<sup>142</sup>, al 17 de octubre de 2005 residían en el Distrito Federal un total de 8'720,916 personas; por lo tanto, en el Distrito Federal existía, a principios de 2008, un juzgador federal por cada 35,741 habitantes, lo que coloca a esta entidad federativa muy por encima de la media nacional (115, 242 habitantes por juzgador). Respecto del poder judicial local la relación era de 25,205 habitantes por órgano y de 20,963 habitantes por juzgador. En promedio, existe un órgano jurisdiccional de algún poder judicial, ya sea federal o local, por cada 17,582 habitantes en el Distrito Federal.

En el cuadro siguiente se muestra la relación que existía, hasta febrero de 2008, entre el número de órganos jurisdiccionales de los poderes judiciales federal y local y el número de habitantes en el Distrito Federal.

<sup>142</sup><http://www.inegi.gob.mx/lib/predescarga.asp?pag=/inegi/contenidos/espanol/prensa/Boletines/Boletin/Comunicados/Especiales/2006/Mayo/comunica36.pdf&s=est&c=6855>

<b>Relación entre órganos jurisdiccionales de los poderes judiciales (federal y local) en el Distrito Federal y número de habitantes</b>		
<b>Órgano</b>	<b>Materia</b>	<b>Número de habitantes</b>
Juzgado de Primera Instancia	Paz Civil	311, 461
	Paz Penal	218, 023
	Civil	136,264
	Familiar	218,023
	Penal	132, 135
	Arrendamiento Inmobiliario	415, 281
Sala del TSJDF	Civil	872,091
	Familiar	2' 180,229
	Penal	968,990
Juzgado de Distrito	Amparo Penal	622, 922
	Procesos Penales	484,495
	Administrativa	545,057
	Civil	670,839
	Laboral	1'453,486
Tribunales Unitarios de Circuito	Penal	1'453,486
	Civil y Administrativa	2'906,972
Tribunales Colegiados de Circuito	Penal	872,091
	Administrativa	512,995
	Civil	622,922
	Laboral	581,394
Promedio		21,065

Así es como se presenta la infraestructura judicial del Distrito Federal. Por supuesto, en los datos anteriores no se ha considerado la existencia y funcionamiento de otros tribunales que, si bien ejercen jurisdicción en el territorio del Distrito Federal, no pertenecen a un “poder judicial”, sino que son órganos jurisdiccionales fuera de dicho poder, por ejemplo, las juntas y tribunales de conciliación y arbitraje, los tribunales de justicia administrativa, los tribunales militares, entre otros.

Es el momento de retomar la argumentación que justifica mi afirmación de que los tribunales mexicanos son organizaciones burocráticas. Tras lo arriba expresado, las premisas de las que se parte ahora son:

1. Los tribunales son organizaciones, no instituciones.
2. Los tribunales desempeñan diferentes funciones: componen litigios, aplican el derecho, crean derecho, ejercen control social y legitiman el orden establecido.
3. Todas las funciones son desempeñadas por los tribunales al momento de resolver los conflictos que les son planteados, por lo que la función primordial, primaria y más reconocida es esa, precisamente.
4. La función jurisdiccional es la función estatal que consiste en la aplicación de normas jurídicas mediante una sucesión de actos que tienden a realizar un acto coactivo con la intención de resolver de manera irrevocable un litigio.
5. “Los tribunales, cuando actúan jurisdiccionalmente, lo hacen siempre a través del proceso. Éste es el único medio por el que aquellos cumplen su función”<sup>143</sup>.

Es muy importante resaltar que, en tanto que organizaciones, la función primordial de los tribunales es componer litigios, y esto lo hacen mediante el proceso. Se pudiera pensar, en primera instancia, que la manera en que se organizan los tribunales depende del objetivo que persiguen. Si el objetivo es la composición de litigios y ello se consigue mediante el proceso, la organización de los tribunales está influida, entonces, por el proceso. Es decir, los tribunales se organizan en atención al proceso. Sin embargo, esto que pareciera lo más razonable, no parece concordar con la realidad.

Damaska ha sostenido que más bien es la forma en que se organizan los tribunales la que influye en el diseño del proceso. Y los tribunales, como bien se sabe, son órganos del Estado, por lo que es la muy particular forma en que está organizado el Estado (y dentro de éste el “poder judicial”) y, sobre todo, los fines que persigue, lo que influirá en el diseño del proceso<sup>144</sup>. Según este autor, existen dos tipos “ideales” de organización de los

---

<sup>143</sup> Montero Aroca (1991:442).

<sup>144</sup> Damaska (1986:9 ss.).

tribunales: el jerárquico y el coordinado, donde el primero es característico de los sistemas jurídicos de la familia del *civil law*, y el segundo corresponde preponderantemente a los sistemas de la familia del *common law*.

De manera paralela, Damaska identifica dos diferentes “tipos” de Estados: el reactivo y el activo, cada uno de los cuales persigue diferentes fines mediante el proceso; un Estado activo, sostiene este autor, utiliza el proceso para implementar políticas públicas, en tanto que un Estado reactivo utiliza el proceso para, simplemente, resolver conflictos. Al cabo de la exposición, el profesor de Yale construye una matriz en la que se cruzan las diversas formas de organización judicial y los fines perseguidos por los Estados a través del proceso<sup>145</sup>:

Tipo de organización judicial	El Estado utiliza el proceso para	
	Implementación de políticas	Resolución de conflictos
Jerárquica		
Coordinada		

Conforme a las investigaciones y reflexiones de Damaska, el ejemplo más cercano al tipo ideal de una organización jerárquica que utiliza al proceso para implementar políticas públicas era la extinta Unión Soviética, en tanto que el ejemplo más cercano al ideal opuesto, es decir, la organización judicial coordinada que utiliza al proceso para resolver conflictos es Estados Unidos. Sin restarle méritos a la obra, es preciso recordar que la misma se escribió a la mitad de la década de los ochentas, en pleno embate norteamericano contra la URSS. Los sistemas jurídicos de tradición o familia civilista, sobre todo los influidos por el ejemplo francés, se ubican en la convergencia de la organización judicial jerárquica que utiliza al proceso para resolver conflictos.

<sup>145</sup> Damaska (1986:181).

Por lo que se refiere a los tipos de organización judicial (jerárquico vs coordinado), a la manera de los tipos ideales de Weber, en la vida real dichos tipos no se encuentran nunca, sino que son eso precisamente, “ideales”, que son útiles para verificar que tan cerca o lejos de ellos se encuentra nuestro objeto de observación. Son sólo un parámetro de comparación, no una meta a alcanzar. El ideal jerárquico de organización judicial construido por Damaska resulta ser una adaptación de lo que Weber escribió en torno a la burocracia. En otras palabras, el tipo de organización judicial que el primero llama “jerárquico” no es sino la “burocracia” tal como la definió el segundo.

<b>Categorías usadas por Damaska.</b>		
<b>Ideal jerárquico</b>		
<b>Atributos de los funcionarios: profesionalización</b>	<b>Relación entre los funcionarios: estricto orden jerárquico</b>	<b>Forma en que los funcionarios toman decisiones: mediante el uso de estándares técnicos</b>
El cargo se convierte en una <i>profesión</i> , es decir, los funcionarios son <i>profesionales</i> .	Existe el principio de jerarquía funcional y de tramitación.	Rige el principio de las atribuciones expresamente señaladas en disposiciones jurídicas.
La ocupación del cargo presupone un aprendizaje profesional.	Los funcionarios son nombrados, en el tipo ideal, por una autoridad superior.	La administración moderna, es decir, burocrática, se basa en documentos o expedientes.
El funcionario o burócrata disfruta, por lo regular, de una estimación social “estamental” específicamente realzada.	El funcionario se coloca y avanza en un escalafón.	El desempeño del cargo por parte de los funcionarios se realiza conforme a normas generales susceptibles de aprendizaje, fijas y completas. El conocimiento de tales normas que rigen su acción es la introducción a una tecnología especial en posesión, exclusivamente, de los funcionarios.
Existe un conjunto de garantías jurídicas que le permiten al funcionario gozar de la posibilidad de una relativamente larga permanencia en el cargo.		
El funcionario recibe un salario determinado por las funciones (obligaciones) a su cargo.		
El funcionario ocupa la mayor parte de su tiempo en el ejercicio del cargo, lo cual genera que esa sea su actividad principal.		

**Características de la organización burocrática, según Weber**

En esta sección se utilizará el modelo de análisis de la organización judicial propuesta por Damaska<sup>146</sup>, que consiste en atender a tres aspectos básicos: a) los atributos de los funcionarios, b) la relación entre ellos y c) la forma en la

<sup>146</sup> Damaska (1986:16).

que toman decisiones. La organización judicial jerarquizada se caracterizaría por sus funcionarios *profesionalizados*, un estricto orden *jerárquico* entre ellos y el uso de estándares técnicos para la toma de las decisiones.

*a) Atributos de los funcionarios.*

Se trata de describir las características de los servidores públicos o funcionarios que desempeñan la función jurisdiccional, es decir, de los juzgadores. Sin embargo, por la estructura misma de la función judicial en México, se hace necesario hacer referencia a otros servidores públicos que, sin ser jueces o magistrados, son considerados dentro de la carrera judicial (entendida como escalafón), tales como los secretarios y los actuarios, y que desempeñan labores importantes en el tribunal.

En México los juzgadores son profesionales, es decir, son personas sobre las cuales existe la presunción de que cuentan con un conocimiento experto socialmente sancionado<sup>147</sup>. La presunción se funda en el hecho de que las personas asistieron a una institución de educación superior y obtuvieron de ésta un documento que avala la adquisición de determinados conocimientos que los habilita para prestar ciertos servicios socialmente útiles. Para poder ser juzgador, secretario o actuario es necesario contar con el título de licenciado en derecho.

Actualmente, en diversas judicaturas, dentro de los concursos de oposición para la selección y nombramiento de jueces y magistrados, se considera como un elemento relevante el hecho de que los candidatos o aspirantes cuenten con estudios de posgrado, principalmente en derecho. Inclusive, en algún momento, la judicatura federal alentó una mayor profesionalización de sus juzgadores mediante el ofrecimiento de cursos de especialización dirigidos específicamente a los aspirantes a jueces de distrito y magistrados de circuito.

De hecho, a la creación de *escuelas judiciales* en los diferentes poder judiciales del país se le han aunado actividades académicas que tiene por

---

<sup>147</sup> Fix-Fierro (2006:211).

objeto no sólo reforzar o profundizar los conocimientos generales que los funcionarios judiciales han adquirido en la universidad, sino especializar dicho conocimiento. Ello ha generado la tendencia a que dichas escuelas judiciales celebren convenios de colaboración con instituciones educativas de nivel superior. Inclusive, la adquisición de un certificado de posgrado se ha convertido, casi, en un requisito para la promoción dentro del escalafón.

La profesionalización de los jueces se ha centrado, sobre todo, en la adquisición de conocimiento jurídico. Conforme a una tradición arraigada fuertemente en México, ello consiste en la recepción de discursos estrictamente normativos, centrados principalmente en los textos legislativos y la exposición de las corrientes dogmáticas contemporáneas. Muchos juzgadores mexicanos son, con certeza, profesionales del derecho, pero, lamentablemente, sólo del derecho.

Ello es así porque se parte del presupuesto de que a) la función jurisdiccional requiere un conocimiento profesional, especializado y exclusivo que b) sólo adquieren quienes estudian derecho, lo cual consiste en c) la descripción del discurso normativo, especialmente de la ley.

La percepción del juzgador como un funcionario profesional y especializado no deja de resultar contradictoria con la tradición de la ilustración que forjó la idea de que el juez es una mera boca que repite las palabras pronunciadas por el legislador. Ello es así porque, si el juez fuera sólo esto, cualquier persona, sin necesidad de contar con un conocimiento experto socialmente sancionado, podría ejercer la función de juzgar. Para cualquier persona promedio el razonamiento de tipo silogístico no representa mayor complejidad ni complicación. Luego, el conocimiento experto requerido para ser juez no consiste en la pura memorización y repetición de las palabras de la ley.

Este problema se puede plantear de la siguiente manera: si la función jurisdiccional consiste en la composición de litigios mediante la realización o preparación procesal de un acto coactivo, ¿qué conocimiento experto requiere quien compone litigios mediante la realización o preparación procesal de un acto coactivo?

Si el litigio es el conflicto de intereses generado entre quien pretende y quien resiste, la solución consiste, a los ojos de los dogmáticos, en la búsqueda y verificación de las normas que tutelan ya sea la pretensión o la resistencia, de forma que el proceso tiene como finalidad dilucidar qué posición, la del actor o la de demandado, es la correcta, es decir, se justifica, es *legal*. Se puede decir entonces que el conocimiento experto que se requiere para ello está relacionado con la normatividad jurídica positiva.

Sin embargo, no siempre es posible encontrar en el sistema normativo todas las respuestas o soluciones a los problemas que la vida real plantea; en ocasiones se puede estar en presencia de un déficit de normas, o sea, la ausencia de una norma jurídica exactamente aplicable al caso concreto; en otras se puede presenciar un superávit normativo, es decir, se cuenta con al menos dos normas jurídicas que contiene la misma hipótesis, aunque diversas disposiciones, las cuales puede resultar excluyentes entre sí.

El conocimiento experto que requiere el juez no estriba, por tanto, sólo en la normatividad jurídica positiva, sino que debe ser tal que le permita encontrar salidas a los problemas que, en apariencia, no tienen solución en el sistema. A ello es necesario agregar que no siempre es posible encontrar o construir una sola respuesta correcta al problema que el litigio plantea; en diversas ocasiones es factible que el conflicto pueda ser resuelto de, al menos dos, maneras diferentes; ello es así porque las decisiones jurídicas no siempre son evidentes.

Los dos casos anteriores, el de la construcción de una solución que no existe de primera mano en el sistema y el de la posibilidad de decidir correctamente de dos maneras diferentes, llevan a pensar que, además de la normatividad jurídica positiva, el juzgador debe tener un conocimiento experto en argumentación. Y ésta no es sino una parte de lo que comúnmente se denomina metodología jurídica. Así, al carpintero, para serlo, no le basta con tener o conocer las herramientas de su oficio, sino que debe saber usarlas para hacer sillas, mesas, armarios. De la misma manera, el juzgador es profesional no porque, simplemente, conozca las normas jurídicas positivas (sepa de memoria los códigos, por ejemplo), sino porque las utiliza para componer, en forma razonable, los litigios que se le plantean.

Sin embargo, el juez no es el único profesional del juzgado; de hecho, y en virtud del diseño de las carreras judiciales, el juez se torna profesional en la medida en que el conocimiento experto lo ha adquirido en la propia oficina judicial. Conforme a la estructura de las carreras judiciales la gran mayoría de los jueces antes de serlo desempeñaron funciones profesionales en la oficina judicial. Se parte de la idea de que, si bien sólo quienes estudiaron la carrera de derecho están capacitados para ser jueces, éstos requieren un conocimiento no sólo experto, sino especializado que no se adquiere en ninguna escuela (ni en la judicial) sino sólo en la oficina del tribunal.

De esta forma, no sólo el juzgador, sino también los secretarios y hasta los actuarios requieren contar con título de abogado; como se verá más adelante, esto presupone que las tareas que desempeñan tanto secretarios como actuarios requieren dicho conocimiento experto, el cual se incrementará y especializará en función de su permanencia en la oficina judicial.

Por otra parte, los funcionarios judiciales, en particular quienes ejercen la jurisdicción, o sea los jueces, son profesionales que, además de contar con un título universitario de abogado, han recibido una preparación y capacitación que los torna especialistas en las tareas que desempeñan. Como se mencionó en párrafos anteriores, no cualquier abogado se convierte en juez; para ello se requiere la adquisición de conocimientos especializados, los cuales se adquieren, por regla general, en la propia oficina judicial.

Según Cossío<sup>148</sup>, en el ámbito federal el tránsito de una categoría judicial a otra, dentro del escalafón, dependía, sobre todo, del jefe inmediato superior, el que adoptaba la figura de “tutor” del empleado de menor jerarquía, a quien adiestraba, muy artesanalmente, en las prácticas, los conocimientos y las actitudes del cuerpo judicial. Una vez cubierto el requisito de la profesión, el funcionario judicial comienza una tarea de formación y capacitación que lo conducirá a la especialización en las diversas tareas que se llevan a cabo en un juzgado o tribunal. El profesional del derecho adquiere el “oficio” judicial mediante una técnica que consiste en “aprender haciendo”.

---

<sup>148</sup> Cossío (1996:45).

Esta tendencia hacia la especialización es clara y evidente a grado tal que se hace patente en los nombres que recibieron las primeras instituciones que tuvieron como finalidad, precisamente, especializar a los funcionarios judiciales: en agosto de 1978 se creó el Instituto de Especialización Judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, nombre que conservó hasta que, en 1994, pasó a llamarse Instituto de la Judicatura Federal.

Arriba quedó demostrado que el conocimiento experto que reclaman los juzgadores no es solamente el adquirido en la universidad; el diseño mismo de los mecanismos de reclutamiento, ingreso y promoción de los funcionarios judiciales influye en la manera en que éstos son formados y capacitados. El modelo de tutorías, del que habló Cossío, funcionó, y funciona, en virtud de que se parte del presupuesto de que los conocimientos especializados y necesarios para el desempeño de la función jurisdiccional sólo pueden ser adquiridos en el tribunal. Tan es así que, por lo menos en el ámbito federal, se han llevado a cabo sólo tres concursos abiertos de oposición para designar jueces de distrito y magistrados de circuito, en contraste con más de veinte concursos internos o cerrados.

Los resultados de los concursos abiertos pueden llevar a concluir que los abogados formados dentro de la estructura judicial federal resultan ser los mejor capacitados para ocupar las categorías más altas de la carrera judicial. Sin embargo también pudo haber ocurrido que quienes evalúan a los participantes en este tipo de concurso utilicen parámetros mejor conocidos por los *insiders* que por los *outsiders*, lo que sugeriría una tendencia a la reproducción de esquemas y prácticas judiciales, antes que a su renovación.

Al hablar de la especialización de los funcionarios judiciales se reconoce la necesidad de realizar estudios posteriores a la licenciatura que permitan a los aspirantes a las funciones judiciales, o bien a los que ya las ejercitan, contar con los conocimientos necesarios para desempeñarlas<sup>149</sup>. En México, si bien ha primado el sistema de tutoría, se ha comenzado a institucionalizar, de alguna manera, el sistema consistente en que después de la educación profesional y la obtención de la autorización para el ejercicio de la profesión

---

<sup>149</sup> Fix-Zamudio y Cossío (1999:47).

jurídica, se hace necesario cursar estudios de posgrado en las instancias de preparación y formación de funcionarios judiciales, comúnmente conocidas como *escuelas judiciales*.

Éstas se definen como las escuelas, por lo regular de posgrado, que se hacen cargo del entrenamiento profesional, la preselección y formación de futuros jueces o funcionarios judiciales, así como del perfeccionamiento y actualización de los actuales integrantes de la judicatura<sup>150</sup>.

La finalidad esencial de una escuela judicial consiste en convertirse en a) la puerta de ingreso a la judicatura y b) un escalón dentro de la carrera judicial. La función *política* de la escuela judicial es, tal vez, tan o más importante que sus funciones técnicas (entrenamiento y capacitación, formación y descarte y actualización), pues es un factor determinante de la *legitimidad de origen* de la judicatura, ya que, por una parte, impide el nombramiento de funcionarios judiciales no aptos y, por la otra, selecciona a los mejores<sup>151</sup>.

Por lo que se refiere a la permanencia en el cargo es necesario distinguir entre las diversas categorías del escalafón judicial, puesto que los únicos funcionarios de la judicatura que adquieren definitividad o permanencia en el cargo son los propios juzgadores. Pero no sucede sino al cabo de un primer periodo fijo para el cual son nombrados.

En el Distrito Federal, por ejemplo, los magistrados del Tribunal Superior de Justicia son nombrados para un periodo fijo de seis años, al cabo del cual pueden ser ratificados, y si ello sucede, no pueden privados del cargo sino porque se les finque responsabilidad conforme a la constitución federal. En cambio, por lo que respecta a los jueces de primera instancia y de paz, si bien el nombramiento también es por seis años, al concluir dicho periodo el mismo “se puede ampliar por periodos iguales, si el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal así lo determina, atendiendo al resultado aprobatorio del examen de actualización, los antecedentes del servidor de que se trate, conforme a la hoja de servicios que de él se tenga y en relación con el

---

<sup>150</sup> Sagüés (1998:71).

<sup>151</sup> Sagüés (1998:68).

desempeño de las labores encomendadas por la ley”<sup>152</sup>. No obstante esta confusa redacción, los jueces también pueden ser ratificados, aunque no adquieren, por ese hecho, una definitividad similar a la de los magistrados.

Los jueces de distrito y los magistrados de circuito, por su parte, también son nombrados para un primer periodo fijo de seis años, al cabo del cual pueden ser o no ratificados o promovidos; en caso de que sean ratificados o promovidos su nombramiento (que no su adscripción) adquiere, por decirlo de alguna manera, *definitividad* y sólo podrán ser privados de sus puestos en caso de que incurran en alguna de las causales de responsabilidad de las previstas en las normas aplicables a la materia.

---

**Elementos que determinan la ratificación de jueces de primera instancia y de paz  
en el Distrito Federal**

---

1. Desempeño que se haya tenido en el ejercicio de la función
  2. Resultados de las visitas de inspección
  3. Cursos de actualización y especialización acreditados de manera fehaciente
  4. Aprobación de un examen de actualización
  5. No haber sido sancionado por falta grave, con motivo de una queja de carácter administrativa
- 

**Fuente:** artículo 194 de la LOTSJDF.

---

En el caso de jueces de distrito y magistrados de circuito, los elementos son básicamente los mismos, salvo que en lugar de los números 3 y 4, el elemento consiste en el *grado académico*, concepto que abarca, según la ley tanto el nivel de estudios como los cursos de actualización y especialización acreditados fehacientemente.

Por su parte, los secretarios y actuarios no gozan, en principio, de periodos fijos en el desempeño de su función. Tanto en el ámbito federal como en el del Distrito Federal, estos funcionarios judiciales, por lo regular, carecen de estabilidad en el empleo.

---

<sup>152</sup> Artículo 12 de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

En conclusión, por lo que hace al primer aspecto de la organización judicial, el de los atributos de los funcionarios, en el caso de México se aprecia una total identificación con el ideal jerárquico; éste sostiene que la permanencia en el cargo da lugar a la rutina y la especialización; la primera consiste, traducido de manera libérrima, en la pérdida de creatividad para la composición de los litigios, de forma tal que pudiendo escoger entre varias opciones de solución se acaba eligiendo una sola siempre, pues es la que mejor se conoce y no se tiene la intención de “experimentar”. La especialización implica, según Damaska, que sólo ciertos y localizados factores, son considerados en la toma de la decisión, los conocidos y probados<sup>153</sup>. Estas características de los funcionarios conducen, en opinión de nuestro autor, a la asfixia del disenso, a la erradicación del desacuerdo, a la obediencia ciega a la tradición y a los “paradigmas” conocidos.

*b) La relación entre los funcionarios judiciales: la jerarquía.*

Aquí se trata de describir el tipo de relación que se genera entre los diferentes escalones de la carrera judicial, puesto que la misma existencia de ésta implica una jerarquía judicial, que conlleva un status y responsabilidades diversas. Conforme al tipo ideal de Damaska, la judicatura mexicana estaría caracterizada por un estricto orden jerárquico; si bien, un primer análisis de las relaciones entre jueces y magistrados apuntaría a negar dicho orden, uno más detenido lo confirmaría.

En las judicaturas mexicanas existe un escalafón perfectamente definido y rigurosamente seguido. Ya sea que se denomine así o *estructura de puestos de trabajo*, como lo llamarían los *managers*, se hace referencia a una lista de integrantes de una corporación u organización, clasificados según su grado, antigüedad, méritos, etcétera, y que fija las pautas que siguen, o deben de seguir, los puestos de trabajo y los grupos de puestos de trabajo de la organización o corporación.

Una organización es un grupo de individuos que se relacionan, vinculan o enlazan *debido a que* tiene algo en común: un objetivo<sup>154</sup>. La importancia de

---

<sup>153</sup> Damaska (1986:19).

<sup>154</sup> North (1995:15).

la organización radica en el hecho de que los individuos separados, actuando cada uno por su cuenta, no alcanzarían el objetivo perseguido; es decir, sólo organizados es que los individuos pueden conseguir su propósito común. Una organización puede ser definida como una unidad coordinada formada por un mínimo de dos personas que trabajan para alcanzar un objetivo o conjunto de objetivos comunes<sup>155</sup>. Todas las organizaciones cuentan con una estructura de puestos de trabajo, y de hecho eso es, precisamente, lo que las distingue. La estructura de puesto de trabajo presupone una jerarquía.

La carrera judicial federal mexicana se integra por diez categorías, siendo la más alta la de magistrado de circuito y la más baja la de actuario del Poder Judicial de la Federación, tal como se muestra en el cuadro siguiente; para acceder a las categorías de magistrado y juez (titulares de órganos que ejercen la función jurisdiccional) se llevan a cabo concursos, ya sea internos de oposición o de oposición libre; para acceder a las demás categorías (propriadamente servidores públicos auxiliares de los titulares de los órganos y que, por tanto, no ejercen la función jurisdiccional) se requiere la acreditación de un examen de aptitud. Tanto los concursos como los exámenes de aptitud han sido administrados por el Instituto de la Judicatura Federal (IJF).

---

<sup>155</sup> Gibson *et al* (2000:6).

Categorías de la Carrera Judicial Federal Mexicana y formas de acceso	
Categoría	Forma de acceso
Magistrado de circuito Juez de distrito	Concurso <ul style="list-style-type: none"> <li>• Interno de oposición</li> <li>• De oposición libre</li> </ul>
Secretario general de acuerdos de la SCJN Subsecretario general de acuerdos de la SCJN Secretario de estudio y cuenta de ministro de la SCJN Secretario de acuerdos de Sala de la SCJN Subsecretario de acuerdos de Sala de la SCJN Secretario de tribunal de circuito Secretario de juzgado de distrito Actuario del Poder Judicial de la Federación	
	Examen de aptitud

Por su parte, los cargos judiciales del TSJ se tornan más jerarquizados al incluir en la categoría más baja al pasante de derecho, según se aprecia en el siguiente cuadro.

Cargos Judiciales del Tribunal Superior de Justicia del DF	
I.	Pasante de Derecho;
II.	Secretario Actuario;
III.	Secretario de Juzgado de Paz;
IV.	Secretario Proyectista de Juzgado de Primera Instancia;
V.	Secretario Conciliador;
VI.	Secretario de Acuerdos de Primera Instancia;
VII.	Secretario de Acuerdos de Sala;
VIII.	Secretario Proyectista de Sala;
IX.	Juez de Paz;
X.	Juez de Primera Instancia, y
XI.	Magistrado.

A partir de lo anterior, es importante destacar que, si bien Damaska habla de “jerarquía” dentro de la organización judicial, me parece que, al menos en el caso mexicano, no resulta del todo aplicable, por lo menos en los términos en que Weber<sup>156</sup> define “organización”, poniendo énfasis en la relación de mando-obediencia. Este tipo de relación se encuentra sólo entre ciertos escalones de las carreras judiciales mexicanas, y resultan un indicador bastante útil para identificar al único titular de la función jurisdiccional (juez o magistrado) de sus auxiliares en la oficina judicial.

Las relaciones de mando obediencia se presentan, pues, sólo entre el titular del órgano jurisdiccional, el juez, por ejemplo, y el resto del personal adscrito al mismo, de tal manera que, propiamente, el juez (o en su caso el magistrado) es el jefe directo e inmediato de todos los miembros de la oficina judicial. Ello significa que, en propiedad, sólo existe una relación de jerarquía *burocrática* entre el titular del órgano (juez o magistrado) y, por ejemplo, los secretarios y los actuarios; cosa distinta sucede en la relación entre las categorías más altas de las carreras judiciales, pues los magistrados *no son* los jefes de los jueces, pues no existe una jerarquía burocrática, no hay, pues, relación de mando-obediencia entre éstos. De la misma manera, los ministros de la Corte, por ejemplo, no son los jefes de los magistrados de circuito, en el ámbito federal, ni tampoco lo son de los jueces de distrito. En ello consiste, precisamente, una de las facetas de la independencia de los juzgadores.

A lo que se refiere Damaska, cuando habla de jerarquía, es al lugar que ocupan los individuos dentro de la judicatura, a su estatus, es decir, a la posición de los individuos en relación con una sociedad<sup>157</sup>; si la judicatura puede ser vista como una sociedad, quienes forman parte de ella ocupan diversas posiciones en la escala del prestigio propio de esa sociedad. Si se acepta que en la actualidad el estatus se relaciona principal, pero no únicamente, con la profesión<sup>158</sup>, y en virtud de que los funcionarios judiciales tienen como una de sus principales características su profesionalización y especialización, la asignación del prestigio (estatus)

---

<sup>156</sup> Weber (1992:705); Harmon y Mayer (1999:46).

<sup>157</sup> Linton *apud* Soriano (1997:259).

<sup>158</sup> *Ibidem*.

dentro de la judicatura se lleva a cabo mediante el avance en la carrera judicial.

Si el salario y el cargo son los indicadores más populares del rendimiento de una carrera<sup>159</sup>, incluso de la judicial, entre más se gane y más se avance en el escalafón, mayor será el estatus del que goce un profesional dentro de una organización de profesionales. Por ello es que el avance *dentro* del escalafón judicial siempre es percibido como un ascenso: entre un escalón y otro de la carrera judicial existen diferencia en cuanto al número de empleados que se supervisan, las responsabilidades inherentes al cargo e incluso los bienes de los que se es responsable. Sólo desde el punto de vista del estatus es posible decir que existe una jerarquía entre un juez y un magistrado, o entre éstos y un ministro.

<b>Remuneración correspondiente a las categorías principales de la carrera judicial (2007)</b>	
<b>Categoría</b>	<b>Remuneración Neta Mensual</b>
Magistrado de Circuito	162, 182
Juez de Distrito	148, 324
Secretario de Tribunal	54, 227
Secretario de Juzgado	51, 441
Actuario Judicial	36, 752

**Fuente:** Acuerdo del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, por el que se autoriza el Manual de Percepciones y Prestaciones de los Servidores Públicos a cargo del Consejo de la Judicatura Federal para el ejercicio fiscal dos mil siete, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 27 de febrero de 2007.

Conforme a lo que ilustra el cuadro anterior, las diferencias en el salario resultan abismales entre un actuario federal y un magistrado de circuito, sin embargo entre un juez de distrito y un magistrado de circuito la diferencia, aunque sustancial en términos reales, es menor comparativamente. A lo anterior hay que agregar que, según los datos que aportan Sarre y López

<sup>159</sup> Gibson *et al* (2000:717).

Ugalde<sup>160</sup>, la media del salario correspondiente a un juez de primera instancia en una entidad federativa es de alrededor de 25 mil pesos mensuales (Nuevo León), donde el máximo es 49 mil (Distrito Federal) y el mínimo es casi 11 mil (Nayarit).

Según la percepción reportada por Concha y Caballero<sup>161</sup>, tanto los jueces penales como los civiles de los estados consideran, en forma mayoritaria (61% y 63%, respectivamente) que las percepciones de los magistrados de sus tribunales son buenas, en tanto que las obtenidas por los propios jueces resultan, según ellos mismos, regulares (49% y 39%) o malas (27% y 26%). Es decir, los jueces tiene una opinión desfavorable del monto de su salario, y una opinión favorable sobre lo que ganan los magistrados; lo más notable es que los propios magistrados penales y civiles consideran que el sueldo de los jueces es regular (44% y 37%, respectivamente) o, francamente, malo (25% y 24%). La percepción empeora cuando se cuestiona en torno al sueldo de los secretarios de los juzgados locales.

Las diferencias salariales entre los funcionarios judiciales estatales y los federales motivan que, en muchas ocasiones, los primeros busquen, tan pronto como sea posible, cambiar de judicatura, saltar de la local a la federal<sup>162</sup>, no obstante que se pueda retroceder en el escalafón profesional; por ejemplo, es posible y altamente probable que un juez de primera instancia de Guanajuato, con un sueldo aproximado de 24, 500 pesos<sup>163</sup>, vea atractiva una plaza de secretario de tribunal colegiado, en donde puede llegar a obtener casi 36 mil pesos.

La posible fuente de la confusión en torno a la relación de jerarquía entre los jueces y los magistrados, si es que se existe, deriva de las diversas funciones que desempeñan estos puestos de trabajo; por regla general, los magistrados revisan las decisiones de los jueces, ya sea de manera ordinaria (mediante la revisión o la casación) o extraordinaria (mediante el juicio de protección de la constitucionalidad). Es decir, los magistrados pueden echar abajo las

---

<sup>160</sup> Sarre y López Ugalde (2002:39)

<sup>161</sup> Concha y Caballero (2001:261 ss.)

<sup>162</sup> Concha y Caballero (2001:272).

<sup>163</sup> Sarre y López Ugalde (2002:39)

decisiones de los jueces, e incluso pueden indicarles a éstos cómo resolver o qué elementos considerar en su decisión. Y, conforme al sistema de la jurisprudencia federal mexicana, la interpretación que realicen los magistrados de circuito, de manera colegiada en el respectivo tribunal de circuito, será obligatoria para todas las autoridades que ejerzan la función jurisdiccional: “[l]a jurisprudencia que establezca cada uno de los Tribunales Colegiados de Circuito es obligatoria para los Tribunales Unitarios, los Juzgados de Distrito, los Tribunales Militares y Judiciales del fuero común de los Estados y del Distrito Federal, y los Tribunales Administrativos y del Trabajo, locales o federales”<sup>164</sup>.

La revisión de las decisiones jurisdiccionales consiste en buscar una “segunda opinión” en torno a la forma en que el litigio fue compuesto por un primer juzgador. Como quedó anotado, al no existir una relación de mando-obediencia entre el juzgador que revisa y el juzgador que emitió la decisión revisada, como resulta evidente, tanto revisor como revisado son juzgadores, ejercen la misma función y ambos son profesionales y especialistas. En principio pareciera que se está en presencia de un profesional que analiza lo hecho por un colega, pero esto no es así. En virtud de que la movilidad dentro de la carrera judicial se considera un ascenso, se presupone que quien revisa la decisión judicial es *superior*, en alguna forma, al revisado.

Si el salario y el cargo, con las facultades que conllevan, son indicadores del avance en la carrera, en razón de lo antes señalado, resulta claro que no sólo existe una diferencia de estatus entre las diversas categorías de las carreras judiciales, sino incluso entre las propias carreras judiciales. Ello se ve reforzado por el hecho de que, en muchas ocasiones y en virtud del diseño procesal, los magistrados de los tribunales colegiados de circuito se convierten en los revisores finales de las decisiones jurisdiccionales.

Para efectos concretos, para decirlo con Damaska, los funcionarios judiciales mexicanos están organizados conforme a diversos escalones, que incluye tanto a las categorías de las carreras judiciales estatales como las de la federal; cada escalón significa un incremento en el salario, las

---

<sup>164</sup> Artículo 193 de la Ley de Amparo; Suprema Corte (2005:75).

responsabilidades y, sobre todo, en el prestigio. La posición más alta del escalafón judicial lo es porque le corresponde el mayor estatus: más salario y prestigio; no es que el prestigio profesional conduzca al cargo (como sucede, por ejemplo, en la judicatura inglesa), sino que el cargo tiende a generar el prestigio. Y éste presupone que un magistrado “sabe más” que un juez, puesto que revisa sus decisiones. Esto hace suponer que un juez es poco confiable en las decisiones que toma, en tanto no se convierta en magistrado, y si es de la judicatura federal tanto mejor.

Desde el punto de vista *organizacional*, lo anterior resulta relevante porque el prestigio profesional del que gozan los magistrados torna sus decisiones en directivas, lo cual se ve reforzado por la obligatoriedad de sus interpretaciones. Por ello es que parece verificarse una cadena de jerarquía que corre desde el juez estatal de primera instancia hasta el magistrado de tribunal colegiado de circuito federal.

*c) La manera en que los funcionarios judiciales toman las decisiones.*

Damaska sostiene que en el ideal jerárquico de organización judicial las decisiones son tomadas conforme a estándares técnicos, dentro de los cuales distingue dos grandes tipos:

- a) El tecnocrático o *consecuencialista*, que consiste en determinar las consecuencias de las diversas decisiones correctas posibles y escoger la alternativa más atractiva en términos de metas propias de la organización judicial, de forma tal que la decisión se justifica mediante las consecuencias deseables que, se cree, derivarán de ella<sup>165</sup>.
- b) El *legalista*, que, según nuestro autor, prevalece en los aparatos tradicionales de la justicia; consiste en que se espera que los funcionarios jurisdiccionales (juzgadores) tomen una decisión particular cuando los hechos de los que conocen se encuentran especificados exactamente en una hipótesis normativa. Al contrario de lo que sucede en el inciso anterior, la decisión no se justifica en

---

<sup>165</sup> Damaska (1986:21).

razón de las favorables consecuencias que se espera genere la misma, sino que su corrección es evaluada en términos de fidelidad a la norma aplicada<sup>166</sup>.

Si bien es cierto que la textura abierta del lenguaje permite la coexistencia pacífica de consecuencialistas y legalistas, la jerarquía propia de los sistemas judiciales de la familia del *civil law* tiende a generar restricciones al activismo excesivo de los primeros. Dentro del tipo legalista de toma de decisiones judiciales, Damaska distingue dos variaciones:

- c) El legalismo *pragmático*, que postularía la utilización de las normas legales como “ejemplos” que ilustran el tratamiento que debieran recibir las situaciones concretas de la vida; los parámetros para la toma de las decisiones están dirigidos a áreas estrechas, referidas a sistemas concretos de hechos; ante una situación de “la vida real”, el juzgador la comparará con el “ejemplo” previsto en la norma, de forma tal que entre mayor coincidencia o semejanza entre la situación de “la vida real” y la hipótesis normativa, la fuerza “guiadora” de la norma será mayor<sup>167</sup>.
- d) El legalismo *lógico*, tiende a crear una red de principios y reglas interconectadas, de forma tal que las decisiones judiciales pueden llegar a no considerar aspectos concretos de los casos particulares que, por otra parte, el legalismo pragmático maneja fácilmente<sup>168</sup>. Esta manera de toma de decisiones judiciales pretende resolver las incongruencias que dentro de un sistema normativo se puedan presentar, de forma tal que presta un importante servicio a la meta de coherencia y consistencia de dicho sistema.

En este punto es importante recordar una distinción sutil, pero fundamental: una cosa es la forma o manera en que los juzgadores *justifican* sus decisiones y una diferente y distinta es la forma o manera en que los juzgadores *construyen* tales decisiones. En otras palabras, del hecho de que un juzgador pretenda justificar, o justifique de hecho, su decisión con base en las

---

<sup>166</sup> *Íbidem*.

<sup>167</sup> Damaska (1986:22).

<sup>168</sup> *Íbidem*.

consecuencias benéficas que se esperan de la misma o con base en la fidelidad extrema a un texto normativo, no se sigue que *ése haya sido el camino, ruta o método seguido por el juez para elaborar su decisión.*

Se puede sostener que muchos jueces primero deciden y luego justifican, o bien, que el juez no decide sino hasta el final de un ejercicio de análisis de los hechos y las normas; ambas posiciones resultan insuficientes y poco fiables al momento de tratar de explicar la toma de la decisión jurisdiccional. Parecen insuficientes porque no describen la complejidad de la formación del juicio del sujeto llamado juez, y parecen poco fiables porque, al menos en forma separada, sólo atienden a una parte de la labor intelectual de quien, con base en normas jurídicas vigentes, compone litigios en nombre del Estado. Sin embargo, este no es el tema de este apartado.

Más que estándares para tomar decisiones, a lo que se refiere Damaska es al tipo de justificación mediante la cual el juez pretenderá sostener la corrección de su decisión. Sería aventurado sostener que los jueces construyen sus decisiones atendiendo a algún elemento en concreto o siguiendo algún método particular. No se tienen ni se conocen herramientas que permitan, de manera objetiva, precisar el parámetro o estándar que un juez tuvo para tomar una decisión al cabo de un proceso. Sin embargo, es posible contar con “el dicho” del juez, es decir, por mandamiento constitucional y reclamo de racionalidad, las decisiones jurisdiccionales deben estar debidamente fundadas y motivadas; los teóricos de la argumentación jurídica hablan de la justificación de tales decisiones. Dicha justificación tiene como objetivo, justificar el sentido de la decisión, dar las razones que sostengan el fallo, mostrar los motivos que se tienen para considerar como correcta la sentencia.

Dentro del ámbito de la argumentación jurídica sí resulta posible hablar, entonces, de decisiones consecuencialistas y decisiones legalistas, donde las primeras se apoyan o justifican en virtud de las consecuencias favorables que reportarían y las segundas lo hacen en tanto se apegan a la norma aplicable al caso concreto. Los argumentos utilizados por los juzgadores para justificar sus decisiones son susceptibles de ser clasificados a partir del tipo de razonamiento que presuponen.

El prototipo de justificación consecuencialista es el llamado argumento *pragmático*, que es definido como aquel que permite apreciar un acto o un acontecimiento con arreglo a sus consecuencias favorables o desfavorables<sup>169</sup>.

Mientras que los argumentos cuasi lógicos pretenden cierta validez gracias a su aspecto racional, el cual deriva de su relación más o menos estrecha con determinadas fórmulas lógicas o matemáticas, los argumentos fundados en la estructura de lo real [del que es una especie el argumento pragmático] se sirven de aquélla para establecer una solidaridad entre juicios admitidos y otros que se intenta promover. ¿Cómo se presenta esta estructura? ¿En qué se basa la creencia de su existencia? Son preguntas que no se supone que se plantean, mientras los acuerdos que sustentan la argumentación no provocan discusión<sup>170</sup>.

Es decir, quien utiliza un argumento pragmático no se siente en la necesidad de justificar lo bondadoso o pernicioso de las consecuencias de su decisión, sino que simplemente las enuncia, y, por otra parte, basta la mera posibilidad de que las mismas se produzcan para que opere este tipo de argumento, pues la utilización de esta justificación no requiere certeza en su producción.

Si bien es cierto que el tipo de consecuencias que potencialmente acarrea la decisión del juez puede ser de diversos tipos (moral, económica, social, cultural, política), no lo es menos que, por lo regular, los beneficios que reportaría dicha decisión se relacionan de manera directa con la plena vigencia u operatividad de algún principio constitucional, que por definición están enunciados en forma abstracta y general. Ezquiaga muestra la manera en que el tribunal constitucional de España ha recurrido al argumento pragmático al momento de concretizar los principios *pro actione*, de la seguridad jurídica y de la interpretación más favorable para la efectividad de los derechos fundamentales<sup>171</sup>.

---

<sup>169</sup> Perelman y Olbrechts-Tyteca (1989:409).

<sup>170</sup> Perelman y Olbrechts-Tyteca (1989:402).

<sup>171</sup> Ezquiaga (1987:285 ss.).

El argumento pragmático está estrechamente vinculado con el argumento de reducción al absurdo, que es una herramienta argumentativa que permite rechazar un sentido o significado de un cierto texto normativo de entre varias posibles, en razón de las consecuencias absurdas a las que conduce<sup>172</sup>. En otras palabras, la *reductio ad absurdum* es un argumento según el cual se refuta una posición mostrando que, de ser verdadera, llevaría a consecuencias absurdas<sup>173</sup>.

Ezquiaga precisa que otro tipo de argumento muy cercano al pragmático es el de *la no redundancia* y que consiste en excluir un posible sentido o significado de un texto normativo en virtud de que dicho sentido o significado le ha sido asignado previamente a un texto normativo anterior y jerárquicamente superior al interpretado, de forma tal que si no se evita el pleonasma se estaría en presencia de un enunciado normativo superfluo<sup>174</sup>. Sin embargo, me parece que este tipo de argumento estaría mejor ubicado en el contexto de la justificación *sistemática*.

Por lo que hace a los tipos de argumentos empleados por los jueces para justificar sus decisiones, que puedan ser ubicados en el contexto del legalismo pragmático o lógico, cualquier clasificación o intento de adscripción escaparía al objetivo del presente trabajo, así que sólo se realizarán señalamientos generales.

Parece sencillo sostener que el conjunto de argumentos que reciben el nombre de “sistemáticos” pueden ser ubicados dentro del legalismo lógico, puesto que el presupuesto de la interpretación sistemática estriba en considerar a un conjunto de normas jurídicas como un sistema, es decir, como un conjunto dentro del cual las partes guardan cierto tipo de relaciones entre ellas, de forma tal que la coexistencia es pacífica, armónica y complementaria. Un conjunto de normas sería un sistema en la medida en que entre las mismas se genera mayor consistencia y mayor coherencia. La primera se refiere al hecho de que una norma *no* se contradiga con otra norma válida del sistema, en tanto que la segunda atiende al hecho de que

---

<sup>172</sup> Ezquiaga (1987:243).

<sup>173</sup> Warburton (2005:164).

<sup>174</sup> Tarello *apud* Ezquiaga (1987:227).

las normas positivas *no* entren en colisión con principios normativos generalmente aceptados<sup>175</sup>.

Así, los argumentos sistemáticos parten de una interpretación que relaciona al texto normativo interpretado con el resto de disposiciones normativas del sistema del que forman parte, evitando ver a las normas en forma aislada, sino inmersas en un sistema del que son un elemento más. Dentro del ámbito sistemático de la interpretación se ubican los tipos argumentativos tales como *a cohaerentia*, *sedes materiae*, a rúbrica y sistemático en sentido estricto<sup>176</sup>.

Quizá más cercanos al legalismo pragmático pueden ser ubicados los contextos de argumentación llamados lingüístico y funcional; el primero de ellos parte del supuesto de que el derecho es un conjunto de normas, las cuales no son más que una función del lenguaje: la prescriptiva. Desde este punto de vista, las normas jurídicas se expresan en el mismo lenguaje natural que es empleado por todos los individuos, de forma tal que si en el lenguaje cotidiano, común, existen formas identificadas para resolver los problemas de significado o sentido de una expresión lingüística dada, las mismas pueden (debieran) operar en el lenguaje del derecho.

Wróblewski<sup>177</sup>, autor de un modelo de interpretación operativa bastante claro y útil, desde el punto de vista de la aplicación judicial del derecho, precisa las siguientes directivas interpretativas lingüísticas:

- 1) No se debería atribuir a los términos interpretados ningún significado especial distinto del significado que dichos términos tiene en el lenguaje natural común; ello presupone que el derecho no es un lenguaje especial, construido con términos cuyos significados resultan diversos a los significados que dichos términos tienen para el común de las personas. Esta directiva opera siempre y cuando no existan *razones suficientes* que lo impidan, es decir, en algunas

---

<sup>175</sup> Wróblewski (1988:38 ss.).

<sup>176</sup> Ezquiaga (1987:93 ss.).

<sup>177</sup> Wróblewski (1988:47).

- ocasiones determinados términos del lenguaje jurídico tienen un sentido diverso al que les correspondería en el lenguaje común.
- 2) Cuando en diversas normas jurídicas se utilicen términos idénticos, no se le debería atribuir a dichos términos sentidos o significados diferentes; esto opera, como en el caso anterior, como regla general, pudiendo presentarse excepciones cuando haya *razones suficientes* que las autoricen, y ello puede ocurrir cuando los otros contextos de la interpretación (el sistemático y el funcional) prevalecen sobre el lingüístico.
  - 3) Igualmente, *sin razones suficientes*, a diferentes términos empleados en las normas jurídicas no se les debería atribuir un mismo sentido o significado.
  - 4) No se debería determinar el sentido de una norma de forma tal que algunas partes de dicha norma resultaran redundantes.
  - 5) En virtud de que el lenguaje jurídico es una especie del lenguaje natural común, aquél no posee particularidades sintácticas; por ello, el significado de los signos lingüísticos complejos del lenguaje jurídico deberá ser atribuido conforme a las reglas sintácticas del lenguaje común.

El contexto funcional de la interpretación jurídica presupone que el derecho, ese conjunto de normas jurídicas, no sólo es lenguaje y sistema, sino que es, propiamente, una herramienta que *sirve* para objetivos específicos, un instrumento que *funciona* de diversas maneras. Los argumentos de tipo psicológico, histórico y teleológico son claros ejemplos de ello.

Por lo que toca a los argumentos analógico, de fuerza y a contrario, considero que, sin que necesariamente encajen en el contexto funcional de Wróblewski, pueden ser considerados argumentos que indican una tendencia legalista pragmática en razón de que tienden a crear normas jurídicas donde no las hay a partir de la extensión de la razón que informa la existencia de una norma, para incluir o no incluir en esa determinada hipótesis normativa algún supuesto. Me parece que tales argumentos serían los más claros ejemplos de lo cercano que se puede percibir al legalismo pragmático del consecuencialismo.

La relación entre los estándares de la toma de decisión jurisdiccional señalados por Damaska y los tipos de justificación de la misma puede ser mostrada en la siguiente tabla.

Justificación de las decisiones judiciales			
Estándares de decisión			
	Consecuencialista o tecnocrático	Legalista	
		Pragmático	Lógico
Tipos de argumentos	Pragmático	Analógico	De la no redundancia
	De reducción al absurdo	De fuerza	<i>A cohaerentia</i>
		A contrario	<i>Sedes materiae</i>
		Psicológico	<i>A rúbrica</i>
		Histórico	Sistemático
		Teleológico	
		Lingüístico	

Como se aprecia claramente en lo arriba señalado, los parámetros utilizados por los jueces para tomar decisiones jurisdiccionales están vinculados de manera directa con su actividad interpretativa, la cual abarca tanto los hechos como, principalmente, los textos normativos. “Interpretar” consiste en dotar de sentido o significado a un objeto o a una acción. De hecho, en la sociología weberiana la acción socialmente relevante es, precisamente, aquella que tiene un sentido o significado, tanto para quien la realiza como para quienes la presencian. Desde el punto de vista del derecho, la interpretación ha sido una tarea que se ha centrado en los textos normativos: constitución, tratados internacionales, leyes, reglamentos, jurisprudencia, contratos, testamentos.

Tradicionalmente se había tenido por cierta la directiva que establecía que un texto normativo claro no admitía interpretación. Sin embargo, lo cierto es que la claridad u oscuridad de un texto no es, por lo común, una característica propia del documento, sino un *accidente* derivado del *contexto* en el que es leído; el lector del texto (con sus particulares características) y la circunstancia en que el documento es revisado inciden de manera directa

en el sentido o sentidos posibles que le puedan ser atribuidos. En particular, un texto normativo puede variar de sentido en la medida en que los datos fácticos que el lector (operador jurídico) ha recabado (los hechos de los que conoce) afecten la circunstancia en la cual dicho lector pretenda aplicar la norma contenida en dicho texto.

Además, el sentido del texto normativo puede variar en función de otros factores: la finalidad que pretenda alcanzar el juez con su decisión sobre el litigio, o bien el objetivo que dicho juzgador persiga con su decisión *interpretativa* dentro de un proceso tendiente a la composición de un litigio. Por lo regular el segundo objetivo está encaminado a la primera finalidad, puesto que el significado de la norma conduce a una solución determinada del conflicto, de forma tal que un sentido diverso puede llevar a una solución diferente. Sólo cuando se aplican directivas de diversos ámbitos interpretativos y se llega a un mismo resultado (a un mismo sentido del texto normativo) es posible hablar de una situación de confirmación de dicho significado<sup>178</sup>.

Así, la forma en que toman sus decisiones jurisdiccionales los funcionarios judiciales, conforme al tipo ideal que plantea Damaska, está vinculada estrechamente con la actividad interpretativa de los jueces. Los estándares consecuencialistas y legalistas están presentes en la organización judicial en la medida en que lo facilitan o permiten las características propias de los funcionarios (profesionales, especialistas y permanentes) y, sobre todo, las relaciones de jerarquía.

La facultad de revisar las decisiones de otros juzgadores, por un lado, y la obligatoriedad de la interpretación judicial de las normas, por el otro, son factores que tendrán una incidencia determinante en la forma en que los jueces justifican sus decisiones; por lo que hace a la revisión de la decisión, el campo de ésta, es decir, el objeto de la revisión de la decisión (sólo el derecho, o tanto los hechos como el derecho) le permitirá a los jueces “superiores” generar pautas de orientación que tenderán a ser seguidas en el futuro por los jueces cuyas decisiones son revisadas, de forma tal que

---

<sup>178</sup> Wróblewski (1988:53).

paulatinamente la forma en que los superiores tomen sus decisiones (o, mejor dicho, las justifiquen) sea aceptada como propia por lo jueces “inferiores”. A ello se aúna el hecho de que el porcentaje o número de decisiones revocadas o modificadas a un juez inferior puede ser utilizado para “medir” la corrección de sus sentencias y convertirse en un factor determinante para su permanencia en el cargo o ascenso.

Se puede entonces sostener que los parámetros de justificación de las decisiones jurisdiccionales corren paralelos a la posibilidad y libertad con la que los juzgadores realizan su función interpretativa, la cual está condicionada por la particular forma en que se estructuran las relaciones entre los diferentes funcionarios judiciales. Una posición consecuencialista requiere de una libertad en el ejercicio de la función que es muy probable que el tipo idea jerarquizado de organización judicial no permita; en cambio allí donde la revisión superior de la decisión judicial abarca tanto los hechos como el derecho y la interpretación de los órganos superiores es obligatoria para los inferiores, el legalismo lógico se desarrollará, muy probablemente, de forma natural.

Tratar de identificar los parámetros de justificación de las decisiones judiciales dentro de un sistema judicial requiere el análisis de una muestra representativa de sentencias judiciales, clasificadas en razón de la jurisdicción, la instancia, la materia y el tipo de proceso<sup>179</sup>. Ello representa un análisis del discurso judicial, estudio que este trabajo no tiene por objeto. No obstante, y a partir de un estudio muy superficial, a continuación se presenta un elenco de directivas interpretativas obtenidas de una revisión de la jurisprudencia federal mexicana, a partir de cuyo análisis se intenta arribar a alguna conclusión:

INTERPRETACIÓN DE LAS LEYES. Una de las reglas más usuales, prescribe que las palabras de la ley deben entenderse según su significación propia y natural, a no constar que el legislador las entendió de otro modo<sup>180</sup>.

---

<sup>179</sup> Cfr. Trejo (2002) y Pásara (2003).

<sup>180</sup> *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo: XIV, Quinta Época, Instancia: Pleno, Página: 1458.

INTERPRETACIÓN DE LA LEY. La interpretación literal de la ley, es la primera forma de interpretación jurídica, siendo las de otro orden, de carácter secundario, inclusive las que pudieran llamarse de orden moral o filosófico<sup>181</sup>.

INTERPRETACIÓN DE LA LEY. Dos elementos debe tener presentes el juzgador al interpretar la ley: el texto o sentido gramatical de las palabras y la intención o propósitos que llevaron al legislador a dictarla. Claro es que cuando el sentido gramatical va enteramente de acuerdo con el fin que se persigue, no habrá duda sobre la aplicación de la ley; pero si, examinados los propósitos del legislador, se encuentra una palpable contradicción entre estos propósitos, y el aparente significado de las palabras empleadas, todo hace suponer que esta significación no es la real, y debe procurarse, preferentemente, descubrir cuál fue la voluntad manifestada en el precepto legal, ya que, de acuerdo ella, es como debe decidirse la controversia<sup>182</sup>.

INTERPRETACIÓN DE LA LEY.

La interpretación correcta es la que atiende al espíritu de la ley, a los fines del legislador, o sea la teológica<sup>183</sup>.

INTERPRETACIÓN DE LAS LEYES. El sentido y alcance de un precepto legal, debe determinarse estudiándolo con relación a las disposiciones de que forma parte<sup>184</sup>.

INTERPRETACIÓN DE LAS LEYES. Los principios filosóficos del derecho y de la hermenéutica jurídica aconsejan que para descubrir el pensamiento del legislador, es necesario armonizar o concordar todos los artículos relativos a la cuestión que se trate de resolver para, en esa forma, conocer su naturaleza, sea para decidir entre los diferentes sentidos que la letra de la ley pueda ofrecer, sea para limitar la disposición, o bien, al contrario, para extenderla a los casos que el legislador parece haber olvidado, pero que se hallan evidenciados, supuesto que el órgano legislativo regula de modo general, mediante las leyes que expide, el conjunto habitual de las situaciones jurídicas y delega en el juzgador la facultad de encajar los casos imprevistos dentro de esas normas generales, valiéndose para ello de los procedimientos de la analogía o de la inducción, o del criterio existente dentro de las convicciones sociales que integran y orientan el orden jurídico vigente<sup>185</sup>.

INTERPRETACIÓN DE LA LEY, REGLAS DE LA. Ante la ineludible necesidad de interpretar contenidos y alcances de leyes en pugna, hay que ocurrir, por exclusión y en su orden rigurosamente jerárquico, a las cuatro grandes fuentes de la interpretación legal: a) a la fuente "auténtica", que es aquella en donde el legislador expresa de manera concreta su pensamiento y su voluntad; b) a falta de ella, a la fuente "coordinadora", buscando una tesis que haga posible la vigencia concomitante y sin

---

<sup>181</sup> *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo: XVIII, Quinta Época, Instancia: Pleno, Página: 894.

<sup>182</sup> *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo: XVIII, Quinta Época, Instancia: Pleno, Página: 116.

<sup>183</sup> *Semanario Judicial de la Federación*, Parte: CXXIII, Quinta Época, Instancia: Primera Sala, Página: 666.

<sup>184</sup> *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo: XXV, Quinta Época, Instancia: Primera Sala, Página: 1127.

<sup>185</sup> *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo: LXXIX, Quinta Época, Instancia: Cuarta Sala, Página: 5084.

contradicciones de los preceptos en posible antítesis; c) a falta de las dos; a la fuente "jerárquica", en donde, al definirse el rango superior, ético, social y jerárquico, de una ley sobre la otra, se estructura, de acuerdo con aquélla, la solución integral del problema; d) y a falta de las tres, a la fuente simplemente "doctrinal" que define cual de las disposiciones a debate ha de conservar la vigencia, por su adecuación a los principios generales del derecho, a la filosofía y a las corrientes del pensamiento contemporáneo jurídico-penal<sup>186</sup>.

INTERPRETACIÓN DE LA LEY. Es regla de hermenéutica que ante dos textos de un mismo ordenamiento, aparentemente contradictorios, no debe concluirse en la exclusión de uno de ellos, sino en la coordinación de ambos preceptos, dentro del sistema que todo cuerpo de leyes unificado tiene en su base<sup>187</sup>.

SALDO, INTERPRETACIÓN JURÍDICA EN ESTE CONCEPTO. Saldo equivale a finiquito, y cuando se emplea la frase "saldo total", debe entenderse "finiquito absoluto", resultando, por lo mismo, absurdo, cuando en determinado acto jurídico se emplea la frase "saldo total", interpretar que aun queda pendiente y por pagar, determinada cantidad, con la cual debe formarse ese saldo, tanto en sentido jurídico como en sentido comercial<sup>188</sup>.

INTERPRETACIÓN DE LA LEY. El principio de interpretación que establece que donde la ley no distingue no debemos distinguir, debe aplicarse a un cuerpo de ley en su conjunto, y no en forma aislada a cada una de sus disposiciones<sup>189</sup>.

INTERPRETACIÓN DE LA LEY. Cuando la interpretación de las disposiciones de dos preceptos legales admita diversos sentidos, deberá aceptarse como válido aquel sentido que resulte el más adecuado para que ambas normas produzcan efectos, de manera que ninguna de ellas resulte inoperante<sup>190</sup>.

INTERPRETACIÓN DE LA LEY. Cuando el legislador define el sentido de las palabras que usa, a esa definición se debe atender para establecer su significado legal. Y sólo cuando el legislador deje de definir sus palabras, o de precisar lo que con ellas quiere significar, podrá acudir, aun antes que a los

---

<sup>186</sup> *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo: XCVIII, Quinta Época, Instancia: Primera Sala  
Página: 2038.

<sup>187</sup> *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo: CX, Quinta Época, Instancia: Primera Sala, Página:  
444.

<sup>188</sup> *Semanario Judicial de la Federación*, Parte: XXXIX, Quinta Época, Instancia: Tercera Sala  
Página: 155.

<sup>189</sup> *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo: 34, Sexta Parte, Séptima Época, Instancia: PRIMER  
TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO  
Página: 44.

<sup>190</sup> *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo: 32, Sexta Parte, Séptima Época, Instancia: PRIMER  
TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO,  
Página: 53.

diccionarios, al uso común del vocablo, en el tiempo y lugar en que los legisladores elaboren la ley en que se empleó ese vocablo<sup>191</sup>.

INTERPRETACIÓN DE LA LEY, INSTRUMENTOS AL ALCANCE DEL ÓRGANO JURISDICCIONAL PARA LA. La labor de interpretación de una norma no puede realizarse atendiendo únicamente a la letra del precepto (método gramatical) o significado estrictamente técnico calificado de la expresión (como el proporcionado por los peritos al desahogar un cuestionario), pues no es inusual que el legislador emplee términos o palabras con el mismo sentido, alcance o significado por los cuales éstas se emplean en otras disposiciones legales atinentes a la misma materia, o a otras materias pero del mismo ordenamiento jurídico. Por lo tanto, cuando se plantea un conflicto sobre la significación que deba asignarse a un término o palabra empleada en alguna disposición legal, de la que no exista una interpretación auténtica, es decir, elaborada por el propio legislador, es deber del tribunal servirse de todos los métodos gramatical, lógico, sistemático o histórico reconocidos por nuestro sistema jurídico, en cuanto le puedan servir en su tarea. Así debe procederse incluso tratándose de una norma de carácter fiscal, pues en todo caso para su aplicación es indispensable desentrañar el alcance o significado de las expresiones que componen su texto, con la única limitación de no introducir elementos normativos novedosos (interpretación extensiva), ni aplicar la norma a casos distintos de los previstos en ella (analogía), según lo prohíbe categóricamente el artículo 5o. del Código Fiscal de la Federación<sup>192</sup>.

LEYES FISCALES. LA INTERPRETACIÓN DE SUS NORMAS NO CONTRAVIENE LOS PRINCIPIOS DE INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN ESTRICTA Y DE LEGALIDAD QUE RIGEN EN DICHA MATERIA. Si bien es cierto que la interpretación y aplicación de las normas impositivas es estricta, también es cierto que resultaría imposible interpretar cada precepto considerándolo fuera del contexto normativo del que forma parte, ya que de ser así, cualquier intento estricto de interpretación resultaría infructuoso para determinar el sentido y alcance de las normas. Toda norma requiere de una interpretación, aunque sea literal, sin importar su rango, ya sea constitucional, legal, reglamentario, contractual o de cualquier otra índole, y un principio de hermenéutica obliga a interpretar los preceptos jurídicos en función a los demás que integran el ordenamiento al que pertenecen, y en función a los demás ordenamientos que integran un determinado régimen jurídico; sin que ello implique que en materia impositiva una interpretación estricta pero al fin y al cabo interpretación, vaya a obligar al sujeto pasivo de la norma tributaria al pago de contribuciones no establecidas en las leyes fiscales. En consecuencia, interrelacionar las normas de manera sistemática no viola el principio de interpretación y aplicación estricta que rige la materia fiscal, ni el principio de legalidad que prevalece en dicha materia, de acuerdo con el artículo 31, fracción IV, constitucional<sup>193</sup>.

LEYES. INTERPRETACIÓN JURÍDICA DE LAS. Conforme a los principios lógicos que rigen en materia de hermenéutica o interpretación de las leyes y de sus normas en general, unas y otras han de ser ponderadas conjunta y no parcialmente, armónica y no aisladamente, para desentrañar la intención

---

<sup>191</sup> *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo: 86, Sexta Parte, Séptima Época Instancia: PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO Página: 50.

<sup>192</sup> *Semanario Judicial de la Federación*, Parte: VII-Abril, Octava Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Página: 192.

<sup>193</sup> *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo: VII, Abril de 1991, Octava Época Instancia: Tercera Sala Tesis: 3a./J. 18/91, Página: 24.

del legislador, resolver la cuestión efectivamente planteada y evitar la incongruencia o contradicción, que repugna a la razón y a la correcta administración de la justicia<sup>194</sup>.

**INTERPRETACIÓN GRAMATICAL DE LAS LEYES. DEBE REALIZARSE EN RELACIÓN CON EL MÉTODO SISTEMÁTICO.** La interpretación gramatical o letrista de las leyes es un método que si bien no debe proscribirse por el intérprete, sólo ha de aplicarse en relación con el método sistemático, según el cual el entendimiento y sentido de las normas debe determinarse en concordancia con el contexto al cual pertenecen, pues fraccionar el contexto (Capítulo, Título, Libro), de un ordenamiento jurídico para interpretar los artículos que lo configuran en forma aislada y literal, sólo trae como resultado, en muchos casos, la inaplicabilidad de unos en relación con otros, porque el legislador al elaborar las leyes puede emplear la técnica de la llamada regla general y de los casos especiales y en estas condiciones al interpretar un artículo que contenga un caso especial en relación con la regla general, podría traer como consecuencia la inoperancia de la misma o viceversa<sup>195</sup>.

**INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN. ANTE LA OSCURIDAD O INSUFICIENCIA DE SU LETRA DEBE ACUDIRSE A LOS MECANISMOS QUE PERMITAN CONOCER LOS VALORES O INSTITUCIONES QUE SE PRETENDIERON SALVAGUARDAR POR EL CONSTITUYENTE O EL PODER REVISOR.** El propio artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos autoriza, frente a la insuficiencia u oscuridad de la letra de la ley, utilizar mecanismos de interpretación jurídica. Al desentrañar el sentido y alcance de un mandato constitucional deben privilegiarse aquellos que permitan conocer los valores o instituciones que se quisieron salvaguardar por el Constituyente o el Poder Revisor. Así, el método genético-teleológico permite, al analizar la exposición de motivos de determinada iniciativa de reforma constitucional, los dictámenes de las Comisiones del Congreso de la Unión y el propio debate, descubrir las causas que generaron determinada enmienda al Código Político, así como la finalidad de su inclusión, lo que constituye un método que puede utilizarse al analizar un artículo de la Constitución, ya que en ella se cristalizan los más altos principios y valores de la vida democrática y republicana reconocidos en nuestro sistema jurídico<sup>196</sup>.

**INTERPRETACIÓN HISTÓRICA TRADICIONAL E HISTÓRICA PROGRESIVA DE LA CONSTITUCIÓN.** Para fijar el justo alcance de una disposición contenida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ante la insuficiencia de elementos que derivan de su análisis literal, sistemático, causal y teleológico, es factible acudir tanto a su interpretación histórica tradicional como histórica progresiva. En la primera de ellas, con el fin de averiguar los propósitos que tuvo el Constituyente para establecer una determinada norma constitucional, resulta necesario analizar los antecedentes legislativos que reflejan con mayor claridad en qué términos se reguló anteriormente una situación análoga y cuál fue el objeto de tales disposiciones, dado que por lo regular existe una conexión entre la ley vigente y la anterior; máxime, si a través de los diversos métodos de interpretación del precepto constitucional en estudio se advierte que fue intención de su creador plasmar en él un principio regulado en una disposición antes vigente, pues en tales circunstancias, la

---

<sup>194</sup> *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo: XII, Octubre de 1993, Octava Época, Instancia: SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DECIMO TERCER CIRCUITO, Página: 446.

<sup>195</sup> *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo: III, Segunda Parte-1, Enero a Junio de 1989, Octava Época Instancia: TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO, Página: 420.

<sup>196</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo: VII, Abril de 1998, Novena Época, Instancia: Pleno Tesis: P. XXVIII/98, Página: 117.

verdadera intención del Constituyente se puede ubicar en el mantenimiento del criterio que se sostenía en el ayer, ya que todo aquello que la nueva regulación no varía o suprime de lo que entonces era dado, conlleva la voluntad de mantener su vigencia. Ahora bien, de resultar insuficientes los elementos que derivan de esta interpretación, será posible acudir a la diversa histórica progresiva, para lo cual deben tomarse en cuenta tanto las condiciones y necesidades existentes al momento de la sanción del precepto constitucional, como las que se advierten al llevar a cabo su interpretación y aplicación, ya que toda Norma Fundamental constituye un instrumento permanente de gobierno, cuyos preceptos aseguran la estabilidad y certeza necesarias para la existencia del Estado y del orden jurídico; por tanto, ante un precepto constitucional que por su redacción permite la adecuación de su sentido a determinadas circunstancias, ya sea jurídicas, o de otra índole, para fijar su alcance, sin imprimirle un cambio sustancial, debe atenderse precisamente a la estabilidad o modificación que han sufrido esas circunstancias, sin que con ello sea válido desconocer o desnaturalizar los propósitos que llevaron al Constituyente a establecer la disposición en estudio<sup>197</sup>.

DIVISIÓN DE PODERES. INTERPRETACIÓN HISTÓRICA, CAUSAL Y TELEOLÓGICA DE LA PROHIBICIÓN CONTENIDA EN EL TEXTO ORIGINAL DEL ARTÍCULO 49 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RELATIVA A QUE EL PODER LEGISLATIVO NO PUEDE DEPOSITARSE EN UN INDIVIDUO. Desde la expedición del Acta Constitutiva de la Federación, de treinta y uno de enero de mil ochocientos veinticuatro, en su artículo 9o. se dispuso que "El Poder Supremo de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; y jamás podrán reunirse dos o más de éstos en una corporación o persona, ni depositarse el Legislativo en un individuo.", texto que prácticamente fue reproducido en el artículo 50 de la Constitución Política de 1857. Ahora bien, encontrándose vigente este último dispositivo, el presidente de la República, en uso de las facultades extraordinarias conferidas por el Congreso de la Unión, especialmente a fines del siglo XIX e inicios del XX, expidió diversos actos formalmente legislativos, destacando, entre otros, el Código de Comercio de quince de septiembre de mil ochocientos ochenta y nueve, respecto del cual se sustentó su constitucionalidad, por la jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en razón de que su expedición no implicaba la reunión de dos poderes en uno, ni que pasaran todas las facultades del Poder Legislativo al Ejecutivo, pues se trataba de un acto de colaboración entre ambos órganos. Posteriormente, en relación con el texto establecido originalmente en la Constitución Política de cinco de febrero de mil novecientos diecisiete, destaca que en la exposición de motivos del proyecto respectivo se reprochó que se hubiera otorgado sin el menor obstáculo al jefe del Poder Ejecutivo, la facultad de legislar sobre toda clase de asuntos, habiéndose reducido la función del Poder Legislativo, a delegar facultades, por lo que en el texto original del artículo 49 de la vigente Norma Fundamental, con el fin de terminar con esa situación, se agregó como única excepción a la prohibición consistente en que el Poder Legislativo no puede depositarse en un solo individuo, el caso en que el Ejecutivo de la Unión actuara en ejercicio de las facultades extraordinarias previstas en el artículo 29 de la Constitución Federal, de donde se advierte que con tal dispositivo se buscó evitar que el presidente de la República fuera facultado por el Congreso de la Unión para emitir actos formalmente legislativos, es decir, de la misma jerarquía de las leyes que corresponde emitir a aquél, mas no que la facultad de emitir disposiciones de observancia general se reservara al mencionado órgano legislativo<sup>198</sup>.

---

<sup>197</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo: XI, Junio de 2000, Novena Época Instancia: Pleno Tesis: P. /J. 61/2000, Página: 13.

<sup>198</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo: XIV, Agosto de 2001, Novena Época, Instancia: Segunda Sala Tesis: 2a. CXXIX/2001 Página: 226.

ROBO CALIFICADO. PARA QUE SE SURTA LA HIPÓTESIS CONTEMPLADA EN LA FRACCIÓN X DEL ARTÍCULO 380 DEL CÓDIGO DE DEFENSA SOCIAL PARA EL ESTADO DE PUEBLA, NO DEBE ATENDERSE EN FORMA SINGULAR A ALGUNA DE LAS FORMAS QUE CONTIENE. La interpretación gramatical de la fracción X del artículo 380 del Código de Defensa Social para el Estado de Puebla, que contempla la calificativa de robo "Cuando se cometa de noche, llevando armas, con fractura, excavación o escalamiento.", conduce a establecer que la intención de reprimir este tipo de conductas con mayor severidad, no se circunscribe a cualquiera de esas hipótesis en forma singular; esto es, que baste con que se cometa el delito de noche o que se utilicen armas o que se efectúen las otras conductas para ingresar a un inmueble, pues al no separar esas palabras mediante una "o", sino sólo con una coma, el legislador dio a entender que para que se surta esta calificativa se requiere necesariamente que el delito se cometa, además de aprovechando la penumbra de la noche, que el o los delincuentes porten armas de cualquier tipo, y por último disyuntivamente lleven a cabo fracturas, excavaciones o escalamientos<sup>199</sup>.

Los criterios jurisprudenciales seleccionados pueden ser identificados más bien como directivas interpretativas, por lo que restaría averiguar si, en la redacción de sentencias judiciales y la justificación de las decisiones jurisdiccionales, los jueces mexicanos efectivamente emplean los argumentos interpretativos que han sido propuestos o sugeridos por los criterios anteriores. Sin embargo, a partir de lo que los tribunales federales han sostenido en torno a la forma de justificar las decisiones de los jueces mexicanos, puede sostenerse que éstos tenderían a justificar sus decisiones mediante argumentos que pueden ser clasificados dentro del tipo *legalismo pragmático*; es decir, existe una recurrencia constante a sugerir que se señalen como estándares de la toma de las decisiones jurisdiccionales mexicanas a los siguientes tipos de argumentos: analógico, de fuerza, a contrario, psicológico, histórico, teleológico y lingüístico.

Según Damaska, las organizaciones judiciales estructuradas en forma jerárquica encuentran atractivo el legalismo lógico, y consecuentemente el legalismo pragmático choca en tal organización. Ello es así en virtud de que el legalismo pragmático atiende en mayor medida a las circunstancias específicas de cada caso concreto, lo cual dificulta la revisión superior de la decisión, elemento básico del ideal jerárquico, según el cual las visiones

---

<sup>199</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo: XII, Agosto de 2000, Novena Época, Instancia: PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL SEXTO CIRCUITO, Tesis: VI.1o.P.75 P Página: 1230.

dominantes se forman en el vértice de la pirámide y se filtran hacia los escalones inferiores de la organización.

Hay que recordar que los tipos ideales de Damaska no son sino parámetros de observación; por tanto, en el caso de la judicatura mexicana, se puede sostener que está organizada de manera jerárquica, pero sin adecuarse del todo a la descripción del profesor croata. En otras palabras, decir que el poder judicial mexicano está organizado en forma jerárquica reclama matices. Será necesario verificar, ahora, el impacto que la organización jerárquica tiene en el proceso.

## CAPÍTULO QUINTO

### EL IMPACTO DE LA ORGANIZACIÓN SOBRE EL PROCESO.

Damaska sostiene, ya se dijo, que la organización de los tribunales deja marcas imborrables en el diseño procesal, por lo que es posible detectar la forma y la medida en que el diseño organizacional de los tribunales afecta al proceso, pues éste se estructura en razón de aquél. En el proceso que se desarrolla en una organización judicial jerárquica (o burocrática, según Weber) se pueden observar las siguientes marcas:

1. El proceso consiste en una serie metódica y rígida de etapas;
2. Existe una revisión jerárquica de las decisiones jurisdiccionales que, antes que excepcional, es ordinaria, común, normal, corriente, a tal grado que se le percibe como una etapa más del proceso<sup>200</sup>;
3. La revisión jerárquica de las decisiones es, o puede llegar a ser, omnicomprensiva, pues puede abarcar tanto cuestiones de derecho como de hecho (prueba)<sup>201</sup>;
4. Lo anterior genera la necesidad de una justificación amplia y exhaustiva de las decisiones judiciales<sup>202</sup>;
5. El “expediente” del caso reviste una importancia capital;
6. Los juicios se segmentan en una serie de actuaciones o audiencias, pues no existe lo que en los sistemas de *common law* se conoce como el “día en la corte”, una sola audiencia en la que se desahogan absolutamente todas las pruebas;
7. El registro “oficial” del proceso sólo se puede realizar ante la presencia de funcionarios del propio tribunal, por lo que las acciones de las partes carecen de validez.

En 2002 se publicó el reporte denominado *Courts: The Lex Mundi Project*<sup>203</sup>, auspiciado por el *Nacional Bureau of Economic Research*, en el que se midieron y describieron, en 109 países, los procedimientos de lo que en México se conoce como juicio de arrendamiento inmobiliario y juicio

---

<sup>200</sup> Damaska (1986:48).

<sup>201</sup> *Ibidem*.

<sup>202</sup> Damaska (1986:49).

<sup>203</sup> Djankov (2002).

ejecutivo mercantil. A partir de los datos obtenidos se construyó un índice de *formalismo procedimental*. Los resultados arrojaron que sistemáticamente existe un mayor formalismo en los países de *civil law* que en los de *common law*, y dentro de éstos, los de influencia francesa son los más formalistas. El formalismo procedimental se asocia, en la investigación, con una expectativa de mayor duración de los juicios, más corrupción, menos consistencia e imparcialidad en las resoluciones, menor honestidad y menor acceso a la justicia.

Los resultados de dicha investigación parecieran dar sustento empírico a las afirmaciones de Damaska, en el sentido de que es la organización judicial, derivada de la organización del Estado, la que influye en el proceso y no al revés. A partir de los datos arrojados por la investigación citada se ofrecen los ejemplos contenidos en el cuadro siguiente. Es importante destacar las variables correspondientes a cada uno de los descriptores.

<b>Índice de formalismo procedimental en la tramitación de un juicio de arrendamiento inmobiliario (Desalojo de un arrendatario incumplido)</b>								
	Jueces profesionales vs legos	Procedimientos escritos vs orales	Argumentación jurídica	Regulación estricta de la prueba	Revisión superior	Formalidades del litigio	Acciones de procedimiento	Nivel de Formalismo
<b>Origen jurídico inglés</b>								
Canadá	0.00	0.75	0.33	0.38	0.33	0.33	0.19	2.32
Estados Unidos	0.33	0.63	1.00	0.13	0.67	0.00	0.22	2.97
India	0.33	0.75	1.00	0.38	0.33	0.33	0.39	3.51
Israel	0.67	0.88	1.00	0.50	0.67	0.00	0.19	3.90
Reino Unido	0.67	0.75	0.33	0.00	0.33	0.00	0.14	2.22
Media	0.67	0.63	0.50	0.38	0.67	0.00	0.25	3.10
<b>Origen jurídico socialista</b>								
Bulgaria	0.67	0.88	1.00	0.25	1.00	0.33	0.39	4.51
China	0.67	0.75	0.33	0.38	1.00	0.00	0.28	3.40
Polonia	0.67	0.75	1.00	0.50	1.00	0.00	0.17	4.08
Rusia	0.67	0.50	0.67	0.38	1.00	0.00	0.11	3.32
Ucrania	0.67	0.75	0.33	0.63	1.00	0.00	0.22	3.60
Media	0.67	0.75	1.00	0.38	1.00	0.00	0.28	3.73
<b>Origen jurídico francés</b>								
Argentina	1.00	1.00	1.00	0.13	1.00	0.67	0.69	5.49
Chile	1.00	0.88	0.67	0.50	0.67	0.67	0.42	4.79
Brasil	1.00	0.63	1.00	0.38	0.67	0.00	0.17	3.83
Francia	0.33	0.75	1.00	0.13	0.67	0.67	0.06	3.60
Italia	1.00	1.00	0.67	0.13	0.67	0.67	0.11	4.24
<b>México</b>	<b>0.33</b>	<b>0.88</b>	<b>1.00</b>	<b>0.50</b>	<b>0.67</b>	<b>0.67</b>	<b>0.78</b>	<b>4.82</b>

España	0.67	0.88	1.00	0.63	0.67	0.67	0.31	4.81
Uruguay	1.00	0.50	0.67	0.13	0.67	0.33	0.69	3.99
Media	0.67	0.87	1.00	0.44	0.67	0.67	0.36	4.33
<b>Origen jurídico alemán</b>								
Austria	0.67	0.86	1.00	0.13	0.67	0.00	0.31	3.62
Alemania	0.33	0.88	1.00	0.50	0.67	0.00	0.39	3.76
Japón	0.67	1.00	1.00	0.25	0.67	0.00	0.14	3.72
Corea	0.67	0.88	0.33	0.13	0.67	0.33	0.33	3.33
Media	0.67	0.87	1.00	0.25	0.67	0.00	0.24	3.67
<b>Origen jurídico escandinavo</b>								
Dinamarca	0.67	0.75	0.67	0.13	1.00	0.00	0.39	3.60
Finlandia	0.33	0.50	0.67	0.25	0.67	0.00	0.11	2.53
Noruega	0.67	0.75	0.67	0.13	1.00	0.33	0.17	3.71
Media	0.67	0.75	0.67	0.25	1.00	0.00	0.17	3.47
Media de todos los países	0.67	0.75	0.67	0.38	0.67	0.33	0.28	3.63

**Fuente:** Djankov (2002).

Dentro del primer descriptor se observó si el tribunal que conoce del tipo de caso en particular tiene una jurisdicción especializada o general, si los jueces son profesionales o legos y si es exigible que los litigantes cuenten con abogados profesionales. A mayor valor en el índice, mayor es la intervención de profesionales. El segundo descriptor contiene las mediciones en torno a si los principales pasos o “actuaciones” del proceso se verifican en forma oral o escrita: demanda, notificación, contestación, ofrecimiento y admisión de pruebas, alegatos, sentencia, notificación y ejecución de la sentencia; a mayor valor en el índice mayor la prevalencia de la escritura sobre la oralidad.

En el descriptor denominado “Argumentación jurídica” se observó si la demanda, por un lado, y la sentencia, por el otro, deben justificarse jurídicamente y si esta última se puede fundar en equidad o sólo en “derecho”. Al igual que los casos anteriores, un mayor valor en el índice significa un uso mayor de la justificación normativa. Por lo que hace al descriptor “Regulación estricta de la prueba”, en éste se midieron los siguientes aspectos: el juez puede o no requerir, ofrecer o introducir elementos de prueba, al margen de la actividad de las partes, el juez puede o no objetar o rechazar pruebas que considere irrelevantes, los testigos de

“oídas” son inadmisibles, el juez califica las preguntas que se harán a los testigos o a las partes, sólo el juez puede interrogar a las partes, sólo son aceptadas, como pruebas documentales, documentos originales o copias certificadas, las pruebas están tasadas; un valor mayor implica un mayor control legal o intervención del juez en la etapa probatoria.

Por lo que toca a la “Revisión del superior”, se observaron las siguientes variables: la ejecución de la sentencia se suspende hasta la resolución de la apelación, ésta implica la revisión omnicompreensiva (hechos y derecho) de la sentencia, apelaciones interlocutorias son posibles. Un valor mayor significa un mayor control del superior sobre la decisión del inferior. El descriptor sobre las “Formalidades del litigio” tuvo como objetivo medir la facilidad con que se puede llevar a juicio a alguien y las variables fueron: es exigible un mecanismo de conciliación prejudicial, si los servicios procesales los ofrecen sólo oficiales judiciales y si las notificaciones, sobre todo la de la sentencia, debe llevarla a cabo un oficial del tribunal. A mayor valor mayor será la formalidad exigible, en los términos señalados.

Por lo que hace al siguiente descriptor, en el reporte de la investigación<sup>204</sup> se define como *acción procedimental independiente* al paso del procedimiento, ordenado por la ley o la regulación de los tribunales (ley orgánica, por ejemplo) que exige interacción entre las partes o entre las partes y el juez o algún oficial del tribunal, tal como sería presentar una solicitud, celebrar una audiencia, enviar un requerimiento o exhorto, etc. También se considera como *acción procedimental independiente* cada escrito o resolución, sea estrictamente jurisdiccional o administrativa, que tenga por objeto hacer avanzar el proceso hasta su resolución. Es decir, el término se utiliza para hacer referencia a las resoluciones judiciales de las que nos hablan los artículos 220 del *Código Federal de Procedimientos Civiles* (CFPC) y 79 del *Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal* (CPCDF)<sup>205</sup>. En el índice correspondiente, el valor 0 indica un número mínimo de acciones de procedimiento y el valor 1 el máximo.

---

<sup>204</sup> Djankov (2002: tabla 1).

<sup>205</sup> Según el artículo 220 del *Código Federal de Procedimientos Civiles*, las resoluciones judiciales son decretos (si se refieren a simples determinaciones de trámite), autos (cuando

Finalmente, el nivel de formalismo va de 0 a 7, donde 7 significa el más alto nivel de intervención o control oficial sobre el proceso, lo que implica un mayor formalismo.

En el caso de México, según la investigación reportada, existe una intervención moderada de profesionales jurídicos en el proceso, pues si bien los que resuelven son jueces profesionales, la ley no exige que los litigantes estén formalmente representados por abogados que los patrocinen; por otra parte, existen tribunales especializados en la materia (juzgados de arrendamiento inmobiliario). Resulta evidente la prevalencia de las actuaciones escritas sobre las orales (recuérdese la importancia que, según Weber, tiene el “expediente” en las organizaciones burocráticas). En México, por prescripción constitucional, las resoluciones jurisdiccionales (como cualquier otro acto de autoridad) debe estar debidamente fundado y motivado, es decir, debe contener la cita del precepto legal que autorice la actuación del tribunal, así como el artículo que contenga la hipótesis normativa que se considera actualizada, además de hacer referencia a las causas que generen la actuación de la autoridad<sup>206</sup>.

Por otra parte, en los artículos 79 del CFPC y 279 del CPCDF se prevén las denominadas “diligencias para mejor proveer”, es decir, la facultad que tiene el juzgador para decretar “en todo tiempo” la práctica o ampliación de

---

decidan cualquier punto dentro del negocio) y sentencias (cuando decidan el fondo del negocio); por su parte, el artículo 79 del *Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal*, realiza una clasificación más “detallada” de las resoluciones judiciales, pues agrega, a las ya citadas, una distinción entre autos “provisionales” (determinaciones que se ejecuten provisionalmente), autos “definitivos” (decisiones que tiene fuerza de definitivas y que impiden o paralizan definitivamente la prosecución del juicio) y autos “preparatorios” (resoluciones que preparan el conocimiento y decisión del negocio ordenando, admitiendo o desechando pruebas); tal ordenamiento también incluye a las sentencias interlocutorias (decisiones que resuelven un incidente promovido antes o después de dictada la sentencia).

<sup>206</sup> “FUNDAMENTACION Y MOTIVACION. La debida fundamentación y motivación legal, deben entenderse, por lo primero, la cita del precepto legal aplicable al caso, y por lo segundo, las razones, motivos o circunstancias especiales que llevaron a la autoridad a concluir que el caso particular encuadra en el supuesto previsto por la norma legal invocada como fundamento”, *cfr. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, III, Marzo de 1996, Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Página: 769, Tesis: VI.2o. J/43, Jurisprudencia, Materia(s): Común.

cualquier diligencia probatoria, con lo cual es posible (aunque poco probable en la práctica) que el juez introduzca al proceso información relevante. Tal posibilidad, como ya se anotó constituye una facultad de los jueces y no una obligación, por lo que si éstos no decretan la recepción de una determinada prueba para mejor proveer, ello de ninguna manera puede violar de las garantías fundamentales de las partes<sup>207</sup>. Sin embargo, el juez no puede rechazar pruebas que considere irrelevantes (aunque puede limitar “prudencialmente” el número de testigos<sup>208</sup>), aunque sí califica las posiciones e interrogaciones que desahoguen las partes o los testigos<sup>209</sup>; los interrogatorios, tanto de las partes como de los testigos, corresponden a las contrapartes, aunque el juzgador puede hacer las preguntas que considere convenientes<sup>210</sup>. Los documentos, al presentarse como prueba, deben presentarse en original. No existe (o dejó de existir, mejor dicho) la prueba tasada.

Por lo que hace al control ejercido mediante la revisión del superior, en México existe el efecto suspensivo y devolutivo de la apelación, por lo que depende del tipo de apelación interpuesta si el proceso sometido a revisión se suspende o no, además de que existe la posibilidad de apelaciones interlocutorias. Por otra parte, existen formalidades básicas del litigio y un número variable, aunque considerable, según el estudio, de acciones de procedimiento.

Conforme a la comparación de resultados se observa que México está por encima de la media entre los países de *civil law* de influencia francesa (4.33) y muy por arriba de la media de todos los países reportados (3.63). De hecho, México está por debajo sólo de Argentina, entre los ejemplos citados. En general, los países latinoamericanos son los que más alta formalidad reportan: Bolivia (5.11), Costa Rica (5.05), Guatemala (5.78), Panamá

---

<sup>207</sup> DILIGENCIAS PARA MEJOR PROVEER. CONSTITUYE UNA FACULTAD DE LAS AUTORIDADES DE INSTANCIA Y NO UNA OBLIGACION, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* IV, Agosto de 1996, Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Página: 665, Tesis: I.8o.C.51 C, Tesis Aislada, Materia(s): Civil.

<sup>208</sup> Artículo 298 del CPCDF.

<sup>209</sup> Artículos 311 a 313 y 360 del CPCDF; artículos 99, 105 y 175 del CFPC.

<sup>210</sup> Artículos 318 y 366 del CPCDF y 113 y 179 del CFPC.

(5.92), Paraguay (5.09), Perú (5.42) y Venezuela (5.81). Filipinas (5.00), Líbano (5.57) y Mozambique (5.15) resultan ser los países que, fuera del área latinoamericana, reportan altos índices de formalismo. Estos datos parecen confirmar, en lo general, lo propuesto por Damaska, por lo que ahora cabe verificar, en lo particular, si, en efecto, la organización jerárquica de los tribunales mexicanos ha dejado marcas reconocibles y explicables en el proceso.

a) *El proceso consiste en una serie metódica y rígida de etapas.*

La marca más obvia que deja la organización judicial jerárquica (burocrática) en el proceso consiste, precisamente, en que éste consiste en una serie de etapas<sup>211</sup>; la existencia de éstas se explica en razón de la presencia de una jerarquía judicial, por lo que es fácil distinguir dos etapas básicas: la primera instancia y la segunda instancia. La *instancia* es

la denominación que se da a cada una de las etapas o grados del proceso, y que va desde la promoción del juicio hasta la primera sentencia definitiva; o desde la interposición del recurso de apelación hasta la sentencia que sobre éste se dicte. Se habla, entonces, de sentencia de primera o de segunda instancia; se jueces de primera o de segunda instancia, de pruebas de primera o de segunda instancia<sup>212</sup>.

De esta forma, y en virtud del principio de *preclusión*<sup>213</sup> o *eventualidad*<sup>214</sup>, las instancias son partes del proceso, el cual puede consistir, o de hecho consiste en la sucesión de instancias o etapas, de forma tal que es inconcebible la segunda instancia sin un agotamiento previo de la primera. Sin embargo, es factible y probable una primera instancia sin una segunda posterior. El propio Couture parece reconocer que la distinción entre diferentes instancias es resultado de la forma en que se organiza el Estado:

---

<sup>211</sup> Damaska (1986:48).

<sup>212</sup> Couture (2002:139).

<sup>213</sup> PRECLUSIÓN. ES UNA FIGURA JURÍDICA QUE EXTINGUE O CONSUMA LA OPORTUNIDAD PROCESAL DE REALIZAR UN ACTO, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* XV, Abril de 2002, Novena Época, Instancia: Primera Sala, Página: 314, Tesis: 1a./J. 21/2002, Jurisprudencia, Materia(s): Común; *Cfr.* Couture (2002:159).

<sup>214</sup> Devis (2004:67).

En el proceso primitivo no se concibe la pluralidad de instancias. Siendo el fallo una manifestación de la divinidad, no existe órgano superior a ella capaz de revocar sus decisiones. Pero a medida que el proceso va incorporándose al orden estatal, se va advirtiendo la conveniencia de poner a las partes a cubierto del error o la arbitrariedad del juez. Específicamente en los casos de justicia delegada del poder señorial o real, se reputa siempre que el rey o señor tiene el poder de decidir en último grado el caso decidido por sus delegados<sup>215</sup>.

La distinción entre las dos instancias *dentro* del proceso es resultado de la organización de los tribunales, y por tanto una y otra responden a objetivos distintos; mientras que la primera instancia tiene como finalidad fijar el objeto del proceso, generar el debate en torno al mismo y aportar pruebas que sustenten sus razones, la segunda instancia tiene como meta revisar, en los términos pedidos por el apelante, la sentencia dictada en la primera instancia. Es decir, la segunda instancia es una clara marca de lo que Weber denominó *principio de jerarquía funcional* de la burocracia

un sistema firmemente organizado de mando y subordinación mutua de las autoridades mediante una inspección de las inferiores por las superiores, sistema que ofrece al dominado la posibilidad sólidamente regulada de apelar de una autoridad inferior a una instancia superior<sup>216</sup>.

En el tipo ideal de Weber, la burocracia se rige, además, por el *principio de la tramitación*<sup>217</sup>, que se encuentra muy bien identificado en la organización de los tribunales, puesto que la subordinación jerárquica de la primera a la segunda instancia no equivale a la posibilidad de que la segunda instancia se ocupe libremente de los quehaceres de la primera instancia, es decir, no por el hecho de que el tribunal de apelación puede revisar la sentencia de primera instancia puede, saltándose a ésta, dictar una sentencia definitiva, pues como ya se anotó, el paso de una etapa a otra del proceso implica la consumación de la previa, por lo que la posterior o sucesiva sólo puede presentarse si y sólo si la anterior se ha agotado.

---

<sup>215</sup> Couture (2002:141).

<sup>216</sup> Weber (1992:717).

<sup>217</sup> *Íbidem*.

Así, se puede sostener que la primera instancia tiene como finalidad una primera sentencia “definitiva” y la segunda instancia tiene como finalidad revisar tal sentencia; tras la existencia de la segunda instancia subyace el temor a los errores judiciales, por lo que la revisión de una sentencia de primera instancia, que regularmente dicta un solo juez, corre a cargo de tribunales multipersonales, es decir, integrados por más de un juzgador. En México, la sentencia recaída en una primera instancia (dictada por un juez de primera instancia) es revisada, mediante el recurso de apelación, por una *sala* o tribunal *colegiado*, normalmente conformados por tres magistrados.

En razón de las diversas finalidades que persiguen las diferentes instancias del proceso, cada una de éstas tiene una estructura particular. En el caso de la primera instancia es posible distinguir, a su vez, diferentes etapas, que responde a diversos objetivos. Una visión panorámica de las etapas del proceso arrojaría un cuadro como el siguiente.

Etapas procesales					
Previa o preliminar	Primera instancia			Segunda instancia	Ejecutiva
	Instrucción		Juicio	Impugnativa	
	Postulatoria, expositiva o polémica	Probatoria o demostrativa	Preconclusiva		

**Fuente:** Ovalle Favela (2003:39) y Gómez Lara (1997:18 ss.).

La etapa *previa o preliminar* es contingente y su contenido puede consistir en a) medios preparatorios del proceso, b) medidas cautelares o c) medios provocatorios<sup>218</sup>. La *instrucción* tiene como finalidad la búsqueda de los medios necesarios para proveer, tales medios son a) las *razones* y b) las *pruebas* que sustentan la pretensión y, en su caso, la resistencia<sup>219</sup>. En esta

<sup>218</sup> Ovalle Favela (2003:31).

<sup>219</sup> Carnelutti (1944, t.II:73)

etapa se busca proporcionar al juez los elementos para la apreciación, por lo que se pueden distinguir, dentro de esta las siguientes sub-etapas:

- a) *Postulatoria, expositiva o polémica*, que tiene como objetivo que las partes expongan sus pretensiones ante el juez, es decir, que postulen o fijen el contenido del litigio, al precisar en qué consiste la pretensión del actor y la resistencia, si la hay, del demandado. Se conforma con la demanda y su contestación, que puede implicar una reconvencción. Al cabo de éstas, queda fijada la litis.
- b) *Probatoria o demostrativa*, en la que se aportan medios que intenta probar o demostrar las afirmaciones de hecho que sustenten la pretensión y la resistencia. Esta etapa, a su vez y conforme a las normas procesales, se subdivide en
  - Ofrecimiento,
  - Admisión,
  - Preparación, y
  - Desahogo.
- c) La etapa *preconclusiva* puede ser identificada con el momento procesal en el cual las partes formulan sus respectivos *alegatos*, que son las conclusiones a las que cada una llega respecto de la actividad procesal precedente.

Si bien en el foro mexicano “juicio” puede ser utilizada como “proceso”<sup>220</sup>, en el cuadro anterior la palabra “juicio” se utiliza para hacer referencia a la emisión o dictado de la sentencia:

Acto procesal del juez por el cual repasa los hechos de la causa, vinculándolos con las pruebas desahogadas para sentenciar. Corresponde a esa etapa del proceso en el cual el juez razona y juzga sobre la cuestión sometida a su decisión<sup>221</sup>.

---

<sup>220</sup> JUICIO. La Suprema Corte tiene establecido, en diversas ejecutorias, que por juicio, para los efectos del amparo, debe entenderse el procedimiento contencioso desde que se inicia en cualquiera forma, hasta que queda ejecutada la sentencia definitiva. *Apéndice de 1988* Parte II Página: 1686 Tesis: 1053 Jurisprudencia Materia(s): Civil.

<sup>221</sup> Díaz de León (1997 t. I:1254).

Tras la revisión de la sentencia de primera instancia por la segunda instancia, en México el *juicio de amparo* es utilizado para generar lo que, en los hechos, es una tercera instancia. Se debe considerar al juicio de amparo mexicano como un auténtico conjunto de instrumentos procesales, cada uno de los cuales posee una función específica. Una de tales funciones desempeñadas por el juicio de amparo es la revisión de la legalidad de las resoluciones que ponen fin, en forma definitiva, a procedimientos seguidos en forma de juicio, a lo que se le ha denominado *amparo casación*, en virtud de que, en esta vertiente, el amparo guarda estrecha similitud con la casación de origen francés<sup>222</sup>.

El artículo 103 de la constitución federal precisa que los órganos jurisdiccionales de la federación resolverán toda controversia que se suscite, entre otros supuestos, por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales, texto que da origen al juicio de amparo; por su parte, el artículo 107 constitucional dispone que, en torno a esas controversias de las que habla el 103, cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá contra:

- a) Sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, respecto de las cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o reformados, ya sea que la violación se cometa en ellos (*error in iudicando*) o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo (*error in procedendo*), siempre que en materia civil (se excluye la familiar) haya sido impugnada la violación en el curso del procedimiento mediante el recurso ordinario establecido por la ley e invocada como agravio en la segunda instancia, si se cometió en la primera.

En este caso el juicio de amparo se promoverá ante el tribunal colegiado de circuito que corresponda en razón de las normas de distribución de competencias, y en tal virtud se denomina amparo

---

<sup>222</sup> Fix-Zamudio (1999:30).

directo o *uniinstancial*, pues del mismo no conoce más que el tribunal colegiado.

- b) Contra actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, fuera del juicio o después de concluido, una vez agotados los recursos que en su caso procedan; y
- c) Contra actos que afecten a personas extrañas al juicio; tanto en ésta como en la hipótesis del inciso anterior, el amparo se interpondrá ante el juez de distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, y su tramitación se limitará al informe de la autoridad, a una audiencia para la que se citará en el mismo auto en el que se mande pedir el informe y se recibirán las pruebas que las partes interesadas ofrezcan y oirán los alegatos, pronunciándose en la misma audiencia la sentencia. Este juicio de amparo se denomina indirecto o *biinstancial*, puesto que tiene dos instancias, ya que de la sentencia que dicte el juez de distrito puede conocer, mediante recurso de revisión, un tribunal colegiado de circuito.

Es posible, entonces, distinguir diversos “sectores” dentro del amparo casación, puesto que la lectura de las disposiciones constitucionales y legales (contenidas en la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, mejor conocida como *Ley de Amparo*), conduce a sostener que, en el caso del amparo indirecto o biinstancial, se está en presencia de un proceso autónomo,

en el cual se establece una relación jurídico-procesal independiente de la situación jurídica que motivó los actos reclamados, relación en la cual aparecen, por una parte, el afectado con los propios actos que considera violatorios de la ley secundaria o de la carta fundamental, y por la otra, autoridades o funcionarios públicos, que asumen la calidad de demandados, con el nombre de ‘responsables’<sup>223</sup>.

---

<sup>223</sup> Fix-Zamudio (1999:264)

Por su parte, en el caso del amparo directo o uniinstancial, se está en presencia más bien de un recurso y no tanto de un *juicio* propiamente. Lo anterior es puesto de manifiesto en la siguiente tesis de jurisprudencia:

**AMPARO POR VIOLACIONES PROCESALES. CUANDO Y COMO PROCEDE.** La Constitución y la Ley de Amparo no establecen que el amparo proceda contra todas las violaciones que se puedan dar en el procedimiento judicial; por el contrario, la Constitución en el artículo 107, fracción III, inciso a), señala que para que proceda el amparo por violaciones en el procedimiento, éstas deben afectar "las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo". La Ley de Amparo, con las mismas palabras repite esta orden constitucional en su artículo 158, para determinar la procedencia del amparo directo. La propia Constitución señala a la anterior regla general, las excepciones: contra actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, fuera de juicio o después de concluido, una vez agotados los recursos que en su caso procedan y contra actos que afecten a personas extrañas a juicio. Así, para las violaciones en el procedimiento hay una regla general establecida en el artículo 107, fracción III, inciso a), de la Constitución y 158 de la Ley de Amparo y en estos casos procede el amparo directo; y una serie de excepciones que señala la propia Constitución en el artículo 107, fracción III, incisos b) y c) y que precisa el artículo 114, fracciones III, IV y V de la Ley de Amparo, procediendo en estos casos el amparo indirecto.<sup>224</sup>

México es una república federal, es decir, está compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de la ley fundamental. Y en el origen de la concepción del amparo casación o *amparo en negocios judiciales*, hacia finales del siglo XIX, se encuentra la desconfianza generalizada hacia los tribunales estatales, en virtud de lo vulnerables que resultaban a las presiones de los gobernadores.

Sin embargo,

el amparo judicial, a partir de 1917 [año de la promulgación de la constitución aún vigente], subsistió bajo la consideración de inmadurez política de los estados, inmadurez que, entre otras cosas, se caracterizaba

---

<sup>224</sup> *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo IV, Primera Parte, Julio a Diciembre de 1989, Octava Epoca, Tercera Sala, p. 280, tesis 3a./J. 40 26/89, jurisprudencia, Común.

por la falta de independencia de los jueces estatales frente a los gobernadores<sup>225</sup>.

El mismo autor sostiene que

en materia de administración de justicia... resulta válido afirmar que cualquier controversia local es federal por destino. En otras palabras, las resoluciones que dicten los jueces locales, incluso las de los Tribunales Superiores de Justicia de los estados, son provisionales, pues su definitividad sólo la adquieren cuando las partes deciden no interponer amparo, o cuando el Tribunal Colegiado niega el amparo que contra tales resoluciones promovió alguna de las partes<sup>226</sup>.

Es un hecho demostrado que mediante el amparo en negocios judiciales o amparo casación los tribunales del poder judicial federal ejerce una importante y marcada influencia en el ejercicio de la jurisdicción local pues

la interpretación de las resoluciones de los tribunales locales, hecha por los tribunales federales (colegiados), marca la dirección que deben seguir las propias instituciones de los estados. Como este mecanismo puede ser interpuesto en todo proceso, llega a decirse que la justicia en México es, finalmente, una justicia federal<sup>227</sup>.

En este sentido se pueden citar, con mera intención ejemplificativa, los datos aportados en el siguiente cuadro, de los que se puede desprender que el mayor porcentaje de amparos promovidos contra resoluciones de segunda instancia corresponde a la materia civil; sin embargo, el porcentaje de amparos otorgados es mayor en el caso de la materia penal. Tales datos deben ser considerados con sumo cuidado, pues, con mucho, sólo ofrecen indicios muy aproximados de la realidad del amparo judicial<sup>228</sup>.

#### **Resoluciones de segunda instancia y amparos promovidos u otorgados en los estados**

---

<sup>225</sup> Gudiño (2001:58).

<sup>226</sup> Gudiño, (2001:67).

<sup>227</sup> Concha y Caballero (2001:5).

<sup>228</sup> Fix Fierro (2001: 6)

Estado y año	Materia civil					Materia penal				
	Resoluciones 2ª instancia	Amparos				Resoluciones 2ª instancia	Amparos			
		Promovidos		Otorgados			Promovidos		Otorgados	
		Núm.	%	Núm.	%		Núm.	%	Núm.	%
BC (1995-96)	1 366	560	41	64	11.4	2 839	215	9	66	30.7
BCS (2000-01)	644	142	22	26	18.3	407	86	21.2	46	53.5
Campeche (1998-99)	845	234	27.7	45	19.2	1 218	106	8.7	43	40.6
Chiapas (1999)	3 294	788	23.9	115	14.6	3 946	379	9.6	135	35.6
Chihuahua (1998-99)	14 075	1411	10	275	19.5	4 371	196	4.5	36	18.4
Michoacán (1999)	6 409	1 792	27.9	258	14.4	7 183	516	7.2	168	32.6
Nayarit (1999)	872	304	34.9	20	6.6	402	98	24.4	2	2
Oaxaca (1999-2000)	1 949	363	18.6	62	17	4 111	477	11.6	53	11.1
Puebla (1999-2000)	3 726	1 733	46.5	380	21.9	4 057	716	17.6	188	26.2
Querétaro(1998-1999)	3 617	1 257	34.7	146	11.6	1 706	199	11.7	35	17.6
Sinaloa (1996)	1 697	640	37.7	83	13	1 659	134	8	73	54.5
Tabasco (2000)	1 476	721	48.8	142	19.7	1 784	675	37.8	311	46.1
Tlaxcala (1999)	426	232	54.5	68	29.3	394	65	16.5	14	21.5
Yucatán (1999)	2 515	662	26.3	102	15.4	833	127	15.2	45	35.4
Zacatecas (1998-1999)	1 490	448	30	112	25	1 256	122	9.7	40	32.8

Notas: los porcentajes en la columna de “amparos promovidos” lo son respecto del total de resoluciones de segunda instancia, no sólo las sentencias definitivas. Los porcentajes en la columna de “amparos otorgados” son relativos al total de “amparos promovidos”. El número total de amparos “promovidos” y “otorgados” incluye tanto los amparos directos como los indirectos. Chiapas: incluye datos de las salas regionales y unitarias; Michoacán, Nayarit y Querétaro: los informes señalan un número alto de amparos en trámite al final del periodo que cubre el informe. Chihuahua: abarca el periodo julio 1998-diciembre 1999; Oaxaca: incluye datos de la sala familiar pero no de la auxiliar; Querétaro: el número de resoluciones en la materia civil comprende las de la sala electoral actuando como sala auxiliar.

**Fuente:** Fix Fierro, Héctor (2001), “El futuro del amparo judicial”, en *Bien Común y Gobierno*, año 7, núm. 81, septiembre, p. 7.

Sin embargo, no obstante que la justicia federal, a través del amparo casación, se erige en una tercera instancia ordinaria, lo cual resulta preocupante en sí mismo en relación con la duración, costo y tramitación del procesos, es necesario reparar en el hecho de que los datos anteriores se refieren únicamente a los amparos casación promovidos en su aspecto de “recurso”. Es preciso reparar en las complicaciones que genera el amparo casación como proceso autónomo.

*b) Existe una revisión jerárquica de las decisiones jurisdiccionales que, antes que excepcional, es ordinaria, común, normal, corriente, a tal grado que se le percibe como una etapa más del proceso.*

Conforme a los datos de la estadística judicial del TSJDF, durante 2003 se dictaron 14115 sentencias civiles de primera instancia, de las cuales 7678 fueron impugnadas y, por lo tanto, fueron revisadas en segunda instancia por una sala del propio tribunal; es decir, el 54.39% de las sentencias, casi la mitad, fueron revisadas. La información completa al respecto se agrega en el siguiente cuadro.

<b>Sentencias civiles del TSJDF en 2003</b>					
	Sentencias de primera instancia	Revisadas	Confirmadas	Modificadas	Revocadas
Núm.	14115	7678	5273	1183	1029
%	100	54.39	37.35	8.38	7.29

**Fuente:** <http://www.tsjdf.gob.mx/estadisticas/index.html>

Conforme a los datos anteriores, si bien casi la mitad de las sentencias civiles de primera instancia fueron revisadas por la segunda instancia, casi 16% fue objeto de modificación o revocación. Pero lo que importa, para efectos de este apartado, es resaltar el hecho de que las partes del proceso consideran, al menos en el 50% de los casos, necesaria una revisión de la sentencia de primera instancia. La “tercera instancia” en que deviene el amparo judicial precisa agregar que de las 7678 sentencias de primera instancia revisadas en segunda, 4784, es decir el 62%, fueron, posteriormente, recurridas en los tribunales federales.

<b>Sentencias civiles del TSJDF recurridas ante los tribunales federales en 2003</b>					
Sentencias de segunda instancia	Amparos directos				
	Interpuestos	Sobreseídos	Negados	Para efectos	Concedidos

Núm.	7678	4783	1686	1513	779	818
%	100	62.29	21.95	19.70	10.14	10.65

**Fuente:** <http://www.tsjdf.gob.mx/estadisticas/index.html>

Al igual que con los datos del cuadro previo, lo que importa destacar en el anterior es la frecuencia con que fueron revisadas, a petición de parte interesada, por supuesto, las sentencias de segunda instancia del TSJDF en 2003: más de la mitad. Claro que si se compara los amparos directos interpuestos con el total de sentencias de primera instancia, resulta que sólo una tercera parte de éstas (33.88%) fueron impugnadas en las dos instancias superiores. Quizá este dato no sea lo suficientemente contundente para respaldar la afirmación de Damaska de que, en los procesos celebrados ante organizaciones judiciales jerárquicas (o burocráticas) una marca evidente es la normalidad o lo ordinario de la revisión superior.

En el reporte de Djankov *et al*, cuando midieron el descriptor “Revisión del superior”, observaron las siguientes variables: a) suspensión de la ejecución de la sentencia hasta la resolución de la apelación; b) amplitud (hechos y derecho) de la revisión de la sentencia, y c) posibilidad de apelaciones interlocutorias. México obtuvo la media tanto de los países de su familia y origen jurídico, como del total de países, pues en tal descriptor sólo Canadá, India y el Reino Unido obtuvieron una calificación menor. En México la suspensión de la ejecución de la sentencia de primera instancia no opera en forma automática al interponerse la apelación, pues ésta puede solicitarse con efecto suspensivo y/o con efecto devolutivo, por lo que depende del tipo de apelación interpuesta si el proceso sometido a revisión se suspende o no, además de que existe la posibilidad de apelaciones interlocutorias.

Las resoluciones judiciales en general, específicamente los autos y las sentencias, en particular las de primera instancia, pueden ser susceptibles de un nuevo examen, total o limitado, lo que generará una nueva resolución judicial, en este caso de segunda instancia. Dicho examen se genera, regularmente, como consecuencia de un acto procesal de las partes del

proceso (actor o demandado)<sup>229</sup>. A tales actos procesales se les denomina “medios de impugnación”<sup>230</sup>. Éstos son considerados el género dentro del que se ubican los recursos, en tanto que una especie de medios de impugnación. La aclaración es importante en virtud de que una características de los recursos es que se plantean y resuelven dentro del mismo proceso, y resuelven una (o “la”) cuestión principal, en oposición a los incidentes que resuelven cuestiones accesorias<sup>231</sup>. Así, un recurso es un acto de alguna de las partes que se genera dentro del proceso para someter a un nuevo examen una cuestión principal ya resuelta, en la primera instancia.

El recurso más común y corriente es la apelación; como recurso, la apelación es vertical<sup>232</sup> y responde, por lo tanto, a la manera en que se organizan los tribunales, pues supone la existencia de la segunda instancia. La apelación es definida como el recurso con el que cuentan las partes del proceso cuando han sufrido un agravio por la sentencia de primera instancia, para reclamarla y obtener de una segunda instancia su modificación o revocación<sup>233</sup>. El agravio es definido por Couture como la ofensa o perjuicio que resiente una de las partes en virtud de la existencia de un error cometido por el juez de primera instancia consistente, normalmente, en aplicar una ley inaplicable, aplicar mal la ley aplicable o no aplicar la ley aplicable, lo que en la dogmática procesal recibe el nombre de *error in iudicando*<sup>234</sup>.

Según una tesis aislada de tribunales colegiados de circuito,

El agravio se constituye por la manifestación de los motivos de inconformidad en forma concreta sobre las cuestiones debatidas; es decir, que por agravios deben entenderse los razonamientos relacionados con las circunstancias que en un caso jurídico específico tiendan a demostrar una violación legal o una interpretación inexacta de la ley. Consecuentemente no será agravio la sola afirmación del apelante de que los fundamentos de derecho citados por él y las pruebas rendidas no se tomaron en cuenta,

---

<sup>229</sup> Couture (2002:285).

<sup>230</sup> Ovalle Favela (2003:228).

<sup>231</sup> Ovalle Favela (2003:233).

<sup>232</sup> Es posible la existencia de recursos “horizontales”, como la revocación.

<sup>233</sup> Couture (2002:286); Ovalle Favela (2003:241).

<sup>234</sup> Couture (2002:281).

máxime si no se precisan los alcances probatorios de las pruebas rendidas<sup>235</sup>.

El remedio para reparar los agravios resentidos por una sentencia de primera instancia es la apelación. Los efectos de ésta son, alternativamente, dos: devolutivo o suspensivo. Sólo cuando el recurso se acepta en el segundo de los efectos, la ejecución de la sentencia o la marcha normal del proceso se suspende; cuando la apelación se acepta en efecto devolutivo ni la ejecución ni, en su caso, el proceso se suspenden, sino que continúan su cause habitual. Sin embargo, aun cuando la apelación sea admitida en el efecto devolutivo, la sentencia no se ejecuta o el proceso no se continúa si el apelado no otorga previamente una garantía con el objeto de asegurar la *devolución* de las cosas al estado en que se encuentre al momento de ejecutar la sentencia o continuar con el proceso, en caso de que la sentencia sometida a revisión sea revocada o modificada.

*c) La revisión jerárquica de las decisiones es, o puede llegar a ser, omnicompreensiva, pues puede abarcar tanto cuestiones de derecho como de hecho (prueba).*

En los párrafos anteriores quedaron señalados, si bien de manera muy esquemática, los *sujetos* y los *efectos* de la apelación. Cabe ahora hacer referencia al *objeto* o materia de la misma. Lo anterior se pueble plantear conforme a la siguiente pregunta: ¿la apelación es un medio de reparación de los errores cometidos en la sentencia apelada, o de los errores cometidos en la primera instancia?<sup>236</sup> En el primer caso únicamente el material recopilado por el juez de primera instancia y constante en el *expediente* del caso puede ser sujeto de revisión, en la medida en que el apelante exprese sus agravios. En el segundo caso, por el contrario, es posible proponer, en la segunda instancia, nuevas cuestiones de derecho y/o de hecho, que no hubieran sido aportadas en la instancia previa.

---

<sup>235</sup> AGRAVIOS EN LA APELACIÓN. SU CONTENIDO, en Apéndice 2000 Tomo IV, Civil, P.R. TCC Página: 401 Tesis: 591 Tesis Aislada Materia(s): Civil.

<sup>236</sup> Couture (2002:289).

En el caso mexicano, la apelación *no* es un medio de defensa en el que se planteen de nuevo los mismos problemas planteados en la primera instancia, sino una revisión de la resolución dictada en el juicio natural para corregir los errores que alegue la parte recurrente *precisamente* con los agravios; por lo que el juez *ad quem* se encuentra limitado a examinar la resolución recurrida únicamente en lo que sea impugnada; de forma que el tribunal *a quo* tiene plena jurisdicción para examinar las cuestiones que ya fueron resueltas por el juez natural, pero en forma restringida conforme a los agravios expuestos<sup>237</sup>.

Así, de entrada, la facultad de revisión que el tribunal de segunda instancia ejerce sobre la sentencia de primera instancia está limitada, en materia civil<sup>238</sup>, a lo que el apelante exprese en sus agravios. En éstos quien interponga la apelación puede argüir errores presentes en la formulación de la premisa normativa o errores en la formulación de la premisa fáctica. En el primer supuesto, errores en la construcción de la premisa normativa, el agravio puede consistir, como ya lo dijo Couture, en una inexacta aplicación de la ley, en buena medida debida, muy seguramente, a una interpretación jurídica poco afortunada. En el segundo caso, errores en la construcción de la premisa fáctica, el agravio, por lo regular, tiene como fundamento una incorrecta o inadecuada *valoración* de las pruebas desahogadas en la primera instancia<sup>239</sup>. Sólo es posible admitir nuevas pruebas en segunda instancia,

---

<sup>237</sup> APELACIÓN, MATERIA DE LA. SE INTEGRA CON LO EXPUESTO EN LOS AGRAVIOS, SALVO QUE PROCEDA SUPLIR LA DEFICIENCIA DE LA QUEJA O REASUMIR JURISDICCIÓN (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO), en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* XVIII, Agosto de 2003, Novena Época Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Página: 1691, Tesis: II.3o.C.58 C, Tesis Aislada, Materia(s): Civil.

<sup>238</sup> APELACIÓN, FACULTADES DEL TRIBUNAL DE, EN MATERIA PENAL. En uso de sus facultades jurisdiccionales y a fin de resolver con apego a la realidad histórica el asunto planteado, *el tribunal de apelación está obligado a tomar en cuenta todo el material probatorio existente en autos, aunque no lo haya hecho su inferior en grado*, en Apéndice 2000 Tomo II, Penal, P.R. TCC Página: 1750 Tesis: 3671 Tesis Aislada Materia(s): Penal. El énfasis es mío.

<sup>239</sup> AGRAVIOS EN LA APELACIÓN. CUANDO SE ALEGA VALORACIÓN ILEGAL DE PRUEBAS, DEBE PRECISARSE EL ALCANCE PROBATORIO DE LAS MISMAS, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* XI, Mayo de 2000, Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

distintas a las desahogadas en la primera, cuando no se hubieren recibido en ésta por causas ajenas a la voluntad del apelante o hubieren ocurrido hechos supervenientes<sup>240</sup>.

En otras palabras, en México la revisión jerárquica de las sentencias de primera instancia es omnicomprendiva, pues puede abarcar cuestiones tanto de derecho como de hecho, aunque limitada a los agravios expresados por el apelante. Las cuestiones de hecho que son sometidas a revisión son, por lo general, cuestiones de *valoración* de las pruebas. El valorar o apreciar las pruebas tiene que ver con la manera en que los diversos medios de prueba pesan o influyen en la decisión judicial que implica la sentencia. Los medios de prueba influyen de dos maneras distintas en la decisión judicial: sea que el juez los valore libremente o sea que la propia ley le adjudique un peso o valor específico a cada medio de prueba. En México se ha adoptado, aunque sólo recientemente (1986 en el caso del Distrito Federal), el sistema de la libre valoración de las pruebas en materia civil: los medios de prueba serán valorados en su conjunto por el tribunal, en atención a las reglas de la lógica y la experiencia, pero en todo caso el tribunal deberá exponer cuidadosamente los fundamentos de la valoración realizada y de su decisión<sup>241</sup>.

En otras palabras, el juez es libre para construir la premisa fáctica del silogismo judicial que subyace en la sentencia, pero está obligado a justificar tal construcción; tal obligación es constitucional y obedece, precisamente, a la necesidad de que la sentencia esté argumentada de forma tal que pueda ser revisada por la segunda instancia.

*d) Justificación amplia y exhaustiva de las decisiones judiciales.*

---

Página: 783, Tesis: VI.2o.C. J/185, Jurisprudencia, Materia(s): Civil; AGRAVIOS EN LA APELACIÓN. EFECTOS DE LA OMISIÓN DE SU ESTUDIO, CUANDO SE ADUCE LA INDEBIDA VALORACIÓN DE PRUEBAS EN PRIMERA INSTANCIA, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XVII*, febrero de 2003, Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Página: 975, Tesis: VI.2o.C.156 K, Tesis Aislada, Materia(s): Común.

<sup>240</sup> Artículos 706 del CPCDF y 253 del CFPC.

<sup>241</sup> Artículo 402 del CPCDF.

El hecho de que la sentencia de primera instancia sea susceptible, con bastante frecuencia por cierto, de revisión por la segunda instancia tanto en las cuestiones normativas como en las cuestiones fácticas, si bien en atención a lo esgrimido en los agravios, genera la necesidad de que la decisión del juez de primera instancia esté no solamente puesta por escrito, sino que explicita en el documento llamado *sentencia* su determinación y las razones de la misma.

Uno de los principios del Estado de Derecho que se traduce en la obligación de las autoridades a que actúen únicamente dentro del estricto marco legal de sus atribuciones<sup>242</sup>; en el ordenamiento mexicano el principio de legalidad se encuentra consagrado, según la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, específicamente en los artículos 8, 14, 16 y 17 de la constitución federal. Estas disposiciones se complementan con el dictado del artículo 128 constitucional<sup>243</sup>. Entre los anteriores, es el artículo 16 el que con mayor precisión estipula los requisitos que deben observar los denominados actos de molestia. Y si los actos de molestia deben observar tales requisitos, con mayor razón deben hacerlo los actos de privación, de los que habla el artículo 14 constitucional. Tales requisitos son: que el acto debe expresarse por escrito, que provenga de una autoridad competente y que ésta funde y motive la causa legal del procedimiento. Por lo que hace a este apartado en particular interesa analizar el último requisito: la fundamentación y motivación del acto, en este caso, jurisdiccional.

Los juzgadores, como titulares de órganos del Estado, están obligados a observar cabalmente el principio de legalidad. Por tanto, en el ejercicio de la función jurisdiccional los juzgadores deben, entre otros requisitos, fundar y motivar sus decisiones.

Los tribunales de la Federación han definido el concepto de “fundamentación” como la *expresión precisa del precepto legal aplicable al*

---

<sup>242</sup> Este es uno de los principios básicos del tipo ideal de dominación racional weberiano, que se replica en las organizaciones burocráticas, como los tribunales.

<sup>243</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XIII, marzo de 2001, Novena Época, pág. 111, tesis: 1a. XIV/2001.

*caso*<sup>244</sup>; fundamentar una decisión de autoridad consiste en la obligación a cargo de ésta de citar los preceptos legales, sustantivos y adjetivos en que se apoye la determinación adoptada.<sup>245</sup> De esta forma, se ha establecido que la garantía de legalidad se cumple, por lo que hace a la fundamentación del acto de autoridad

con la existencia de una norma legal que atribuya a favor de la autoridad, de manera nítida, la facultad de actuar en determinado sentido y, asimismo, mediante el despliegue de la actuación de esa misma autoridad en la forma precisa y exacta en que lo disponga la ley, es decir, ajustándose escrupulosa y cuidadosamente a la norma legal en la cual encuentra su fundamento la conducta desarrollada<sup>246</sup>.

Esta definición de *fundamentación* encaja perfectamente con el principio del Estado de Derecho que postula que la autoridad sólo puede hacer aquello para lo cual está facultada en forma expresa y específica por la ley.<sup>247</sup> Sin embargo, el juez del proceso no justifica sus actos por la mera cita de preceptos en sus resoluciones<sup>248</sup>; la fundamentación debe ser completada con la motivación de la decisión, es decir, con la expresión precisa de las circunstancias especiales, *razones particulares* o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto<sup>249</sup>.

Motivar un acto de autoridad, según los precedentes judiciales, consiste en la

obligación de precisar *las razones* por las cuales se ordena, se concede o se niega algo, a fin de que los interesados estén en posibilidad de hacer valer sus derechos como legalmente proceda<sup>250</sup>.

---

<sup>244</sup> FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, Tesis V.2o.J/32, Gaceta número 54, p. 49.

<sup>245</sup> *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, tomo XIV, noviembre de 1994, pág. 450, tesis I.4o.P.56P.

<sup>246</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XI, abril de 2000, Novena Época, pág. 813, tesis P./J. 50/2000.

<sup>247</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XIII, enero de 2001, Novena Época, pág. 1803, tesis VI.3o.A.1 A.

<sup>248</sup> *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, tomo C, pág. 894.

<sup>249</sup> FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, Tesis V.2o.J/32, Gaceta número 54, p. 49.

<sup>250</sup> *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, tomo CCVII, pág. 821.

En este sentido, *precisar las razones* por las cuales la autoridad actúa como lo hace no consiste únicamente en la expresión de las circunstancias o causas de la actuación, en la mera manifestación de las cuestiones fácticas que *explican* la acción de la autoridad. El requisito de motivación de los actos de autoridad no se cumple sólo con la reseña de los hechos de los que conoce el tribunal. Además de lo anterior, es necesario que las causas o hechos que el juzgador tomó en cuenta para dictar su resolución se adecuen a la hipótesis de la norma en que pretende apoyarse<sup>251</sup>.

En este sentido, se ha sostenido que para dar cumplimiento al artículo 16 constitucional, por lo que toca a la obligación a cargo de la autoridad de fundar y motivar sus actos, es necesario que en el mandamiento escrito se expresen<sup>252</sup>:

- a) Las disposiciones legales que se consideren aplicables al caso concreto;
- b) Las causas que provoquen la actividad de la autoridad, las cuales deben ser *reales y ciertas*, y
- c) La adecuación entre las causas aducidas y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas<sup>253</sup>.

De lo anterior se deduce que se tiene la percepción, derivada de la tradición, de que la decisión judicial reviste la forma de silogismo, en el cual la primera premisa es la norma jurídica aplicable a la situación concreta, la segunda se construye a partir de los hechos reales y ciertos de los que tiene conocimiento el juez y la conclusión es el resultado de la subsunción de los hechos en la hipótesis normativa. De aquí se sigue que, como lo han establecido los tribunales federales, cuando el acto de autoridad carece de la expresión precisa del precepto legal aplicable al caso (fundamentación) el

---

<sup>251</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo IX, enero de 1999, Novena Época, pág. 660, tesis VI.2o.J/123.

<sup>252</sup> *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, tomo CXXV, pág. 1755.

<sup>253</sup> FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, Tesis V.2o.J/32, *Gaceta* número 54, p. 49.

silogismo no se puede completar y, por lo tanto, el acto carece de justificación *formal*<sup>254</sup>.

No obstante lo anterior, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido el siguiente criterio aislado:

**FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. EL CUMPLIMIENTO A DICHA GARANTÍA TRATÁNDOSE DE RESOLUCIONES JURISDICCIONALES SE VERIFICA SIN QUE SE INVOQUEN DE MANERA EXPRESA SUS FUNDAMENTOS, CUANDO LOS RAZONAMIENTOS DE ÉSTAS CONDUZCAN A LAS NORMAS APLICADAS.** La garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 de la Constitución Federal consiste en la obligación que tiene la autoridad de fundar y motivar todo acto de molestia que se dirija a los particulares, pero su cumplimiento se verifica de manera distinta tratándose de actos administrativos y de resoluciones jurisdiccionales. Lo anterior es así, porque en el acto administrativo que afecta de manera unilateral los intereses del gobernado, se debe cumplir con la formalidad de invocar de manera precisa los fundamentos del mismo, a efecto de que esté en posibilidad de conocer el sustento jurídico del acto que le afecta, mientras que la resolución jurisdiccional presupone el debido proceso legal en que se plantea un conflicto o una litis entre las partes, en el cual el actor establece sus pretensiones apoyándose en un derecho y el demandado lo objeta mediante defensas y excepciones, constituyendo la fundamentación de la resolución el análisis exhaustivo de los puntos que integran la litis, es decir, el estudio de las acciones y excepciones del debate, sin que se requiera de la formalidad que debe prevalecer en los actos administrativos, toda vez que dentro del citado análisis se dan razonamientos que involucran las disposiciones en que

---

<sup>254</sup> “[M]ientras no se cumplan los requisitos formales [consistentes en la expresión de los motivos o causas y las disposiciones legales que se consideren aplicables] no se está en aptitud lógica de cerciorarse sobre si la autoridad actuó conforme a la realidad de los hechos y conforme a la ley aplicable. Por esa prioridad dialéctica que guardan los requisitos formales sobre los de fondo [consistentes en la realidad y certeza de las causas que provocan el acto de autoridad], es por lo que no hay materia para el estudio de los segundos, si faltan los primeros...”, *cfr. Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, tomo CXXV, pág. 1755. En este mismo sentido se ha sostenido que motivar un acto “es adecuar los hechos que ocurren en el caso concreto al supuesto que prevé la ley, y al no citar la autoridad administrativa norma legal alguna en apoyo del proveído impugnado, no es posible que pueda establecerse la adecuación aludida; por tanto, es inadmisibile la existencia de una adecuada motivación sin la correspondiente fundamentación”, *cfr. Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, tomo 109-14, sexta parte, pág. 136.

se funda la resolución, aun sin citarlas de forma expresa. En consecuencia, aun cuando por regla general la autoridad emisora de una resolución jurisdiccional está obligada a fundar tal acto citando los preceptos con los que se cumpla esa exigencia, excepcionalmente, si los razonamientos de la resolución conducen a la norma aplicada, la falta de formalidad puede dispensarse, de ahí que las resoluciones jurisdiccionales cumplen con la garantía constitucional de referencia sin necesidad de invocar de manera expresa el o los preceptos que las fundan, cuando de la resolución se advierte con claridad el artículo en que se basa<sup>255</sup>.

Así pues, en el sistema jurisdiccional mexicano, la exigencia de que las decisiones judiciales, sobre todo las de primera instancia, sean explícitas y justificadas responde al hecho de que la segunda instancia necesita conocer con abundancia las razones que sostienen la sentencia revisada; además de responder a una necesidad de la organización judicial, la fundamentación y motivación de las sentencias es una exigencia constitucional que ha sido interpretada profusamente por los propios tribunales.

Nieto sostiene que la obligación de motivar las sentencias judiciales es resultado de una coyuntura histórica, de un cambio de paradigma en torno a la función judicial, puesto que durante la Edad Media y el Antiguo Régimen la motivación no era exigible, e incluso llegó a estar prohibida. Tal exigencia tampoco es resultado del régimen procesal o a razones de práctica forense, sino que deriva de la nueva percepción que del juez y la jurisdicción se tiene a partir de la Ilustración. Este cambio de paradigma se expresa en la transición de la motivación como descripción que el juez hace del camino que siguió desde la norma al fallo a la motivación como el elemento que permite la comprobación de que, al dictar la sentencia, el juez no ha ido más allá de los límites que le imponen las leyes<sup>256</sup>. En otras palabras, la justificación minuciosa de las sentencias responde a la desconfianza que se cierne sobre los juzgadores y a la necesidad de que un “superior” revise lo hecho por un “inferior”.

---

<sup>255</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* XII, Agosto de 2000, Novena Época, Instancia: Pleno Página: 143 Tesis: P. CXVI/2000 Tesis Aislada Materia(s): Constitucional, Común.

<sup>256</sup> Nieto (2000:139 ss.).

e) El “expediente” del caso reviste una importancia capital.

Como consecuencia de la existencia de una serie de etapas procesales que serán objeto de una revisión por el superior jerárquico, la cual abarca cuestiones de derecho y cuestiones de hecho, y la consecuente debida justificación detallada de las decisiones tomadas por la instancia inferior, la existencia de un expediente se torna necesaria en la organización judicial jerárquica.

El expediente judicial se define como el conjunto documental del proceso, es decir, el conjunto de documentos en los que se asientan los datos de identificación del proceso, las actuaciones de las partes, los terceros, el juez y sus auxiliares; tal conjunto está ordenado, o debe estarlo, en forma histórica o cronológica, es decir, conforme se haya ido desarrollando el proceso, de forma tal que el expediente se convierte en la narración documentada de la marcha del proceso.

En virtud del principio de formalismo consagrado en los artículo 55 del CPCDF y 270 del CFPC, las actuaciones judiciales y las promociones de las partes o terceros deben asentarse por escrito y en español<sup>257</sup>. El CPCDF es más específico en torno a las reglas de conformación, conservación y función del expediente judicial; en primer lugar, se precisa que todos los expedientes se formarán por el tribunal con la colaboración de las partes<sup>258</sup>, terceros, demás interesados y auxiliares que tengan que intervenir en los procedimientos.

---

<sup>257</sup> Artículos 56 y 271 de los ordenamientos citados respectivamente.

<sup>258</sup> Existe el siguiente criterio aislado de los tribunales colegiados de circuito, en materia laboral, pero aplicable por mayoría de razón a la materia civil: EXPEDIENTE LABORAL. COMPETE A LAS PARTES VELAR POR SU INTEGRIDAD. Si un conflicto obrero patronal se apoya en una constancia que no obra glosada en el expediente relativo, el Tribunal Colegiado está imposibilitado para resolver favorablemente lo que se pretendía demostrar con dicha probanza, pues corresponde a las partes velar y gestionar la integridad de los expedientes en que contienden, en *Semanario Judicial de la Federación VIII*, Agosto de 1991, Octava Época Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Página: 119 Tesis: I.5o.T. J/27 Jurisprudencia Materia(s): laboral.

La importancia del expediente es tal que lo primero que se debe hacer antes de dictar sentencia al cabo del proceso es, precisamente, revisar el expediente para verificar si *los autos guardan estado para dictar sentencia*<sup>259</sup>, y tener certeza de que los trámites previos se llevaron a cabo en la forma correcta. La responsabilidad de la confección correcta del expediente, así como su resguardo<sup>260</sup> y formalidades recae en el secretario del juez<sup>261</sup>, quien deberá cuidar que las páginas de los expedientes se encuentren numeradas, selladas y rubricadas, correspondiéndole también agregar toda promoción presentada por las partes<sup>262</sup>.

La importancia de las formalidades del expediente son tales que se prescribe que cuando éste aparece debidamente foliado y entresellado, no puede establecerse presunción alguna sobre la falta posterior de alguna actuación... pero tampoco en el caso de que en el propio expediente aparezcan varias alteraciones<sup>263</sup>. Es decir, se presupone que en el expediente se contienen todos los documentos presentados por las partes y necesarios para resolver.

En virtud de que el expediente es una narración histórica documental del proceso, la revisión a cargo de la instancia superior no puede llevarse a cabo si no se cuenta con el expediente que permita apreciar la legalidad del proceso en primera instancia, aunque restringido a lo argumentado por la parte apelante:

---

<sup>259</sup> Marroquín (2001:3).

<sup>260</sup> Artículo 64 del CFPC.

<sup>261</sup> Artículos 67 del CPCDF y 63 del CFPC.

<sup>262</sup> PROMOCIONES DE LAS PARTES. OBLIGACION DEL SECRETARIO DEL JUZGADO DE GLOSARLAS AL EXPEDIENTE QUE CORRESPONDA. Es obligación del secretario para dar cuenta al juez con las promociones de las partes, cerciorarse de que realmente corresponden al juicio en que se agreguen, constatándolo no sólo con el número de expediente, sino con los demás datos que aparezcan consignados en el escrito respectivo, como pueden ser los nombres de las partes, actora y demandada, tipo de juicio, etcétera, ya que el número del expediente no es el único dato confiable de su identificación, en *Semanario Judicial de la Federación IX*, Febrero de 1992, Octava Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Página: 242 Tesis Aislada Materia(s): Civil.

<sup>263</sup> EXPEDIENTE DE AMPARO, FOLIADO Y ENTRESSELLADO, en *Semanario Judicial de la Federación XV-II*, Febrero de 1995, Octava Época Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Página: 337 Tesis: I.6o.T.2 K Tesis Aislada Materia(s): Común.

**AMPARO, IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE, CUANDO NO SE REMITE EL EXPEDIENTE LABORAL.** Si no obstante los trámites que el presidente del Tribunal Colegiado realiza para que se remita el expediente laboral de donde deriva el acto reclamado, el presidente de la Junta de Conciliación y Arbitraje, informa que no se encontró en el archivo, y con este resultado se da vista a las partes, sin que nada manifiesten, es claro que el Tribunal Colegiado se encuentra imposibilitado para resolver en el fondo el amparo directo que se promueve contra el laudo; actualizándose así la causa de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción XVIII, en relación con los artículos 77, fracción II y 78, de la Ley de Amparo<sup>264</sup>.

*f) El proceso se segmenta en una serie continua de actuaciones o audiencias.*

A diferencia de lo que ocurre en el modelo coordinado de organización judicial (sobre todo en el proceso seguido en los países de familia de *common law*, especialmente en Estados Unidos), el proceso mexicano se desarrolla a través de sesiones separadas en las cuales los medios de prueba son presentados, de forma tal que paulatinamente se ensamblan los “trozos” en un todo<sup>265</sup>. No existe una sola audiencia en la cual se desahoguen todas las pruebas.

Es posible hacer una analogía: en el sistema norteamericano, el proceso puede ser visto como una obra de teatro, en la cual el día del estreno (la representación de la obra) es el día del juicio, el “día en la corte”, en el cual todos los materiales que han sido preparados con anterioridad por las partes (en los “ensayos”) se van presentado uno a uno. En cambio, el proceso en México se parece más a la filmación de una película: una serie de actuaciones separadas en el tiempo ensambladas en el expediente por un “editor” que sólo al final puede ser apreciada como una unidad. En esta analogía, en el proceso mexicano se hacen varios “llamados” a las partes para que acudan a “grabar” una escena del filme. Cada nuevo llamado implica una serie de actos formales en los que intervienen necesariamente los oficiales del tribunal: el secretario y el actuario, fundamentalmente. Esta

---

<sup>264</sup> *Semanario Judicial de la Federación* III, Segunda Parte-1, Enero a Junio de 1989, Octava Época Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Página: 97 Tesis Aislada Materia(s): laboral.

<sup>265</sup> Damaska (1986:51).

dispersión de la tramitación del proceso ha sido remarcada por Fix-Zamudio<sup>266</sup> como una de las grandes causas de la dilación del proceso.

*g) El registro “oficial” del proceso sólo se puede realizar ante la presencia de funcionarios del propio tribunal, por lo que las acciones no convalidadas de las partes carecen de validez.*

El proceso seguido ante una organización judicial jerárquica se identifica con los actos realizados en forma personal por los funcionarios del tribunal, los cuales tienen asignadas tareas (deberes, responsabilidades) muy específicas en cada uno de los “trozos” en cada una de las etapas del proceso; en su defecto, las actuaciones, para que tengan validez “oficial”, deben llevarse a cabo, al menos, *en presencia* de los funcionarios judiciales<sup>267</sup>:

Conforme a la normatividad procesal en el Distrito Federal, las actuaciones judiciales serán nulas cuando les falte alguna de las formalidades esenciales, una de las cuales consiste en que dichas actuaciones deberán ser autorizadas, bajo pena de nulidad, por el funcionario público a quien corresponda dar fe o certificar el acto. En otras palabras, las acciones que se desarrollen dentro del proceso requieren ser al menos presenciadas y posteriormente “autorizadas” por un funcionario judicial: el secretario o el actuario.

Las actuaciones judiciales han sido definidas, conforme a criterios aislados del poder judicial federal, como acuerdos, diligencias, sentencias, etcétera, *dictados o practicados por las autoridades judiciales en ejercicio de sus funciones*, pero también todo cuanto obra en el expediente que integra el proceso o juicio<sup>268</sup>, por lo que en principio se incluyen los documentos aportados por las partes<sup>269</sup>. Pero para que éstos sean considerados

---

<sup>266</sup> Fix-Zamudio (1993:391).

<sup>267</sup> Damaska (1986:54).

<sup>268</sup> ACTUACIONES JUDICIALES. CONCEPTO, en *Semanario Judicial de la Federación* 91-96 Séptima Parte, Séptima Época, Instancia: Sala Auxiliar, Página: 8, Tesis Aislada, Materia(s): Civil, Común.

<sup>269</sup> ACTUACIONES JUDICIALES, CONCEPTO DE. Las actuaciones judiciales se forman con el conjunto de actividades desarrolladas en el curso de un juicio, por la autoridad jurisdiccional o por las partes, o sea que se constituyen por todo el cúmulo de hechos o actos

actuaciones judiciales les debe recaer el acuerdo correspondiente<sup>270</sup>, es decir, deben ser autorizadas por el funcionario competente. De forma tal que si en el expediente existe una manifestación que aparece hecha por una de las partes y que no fue autorizada por el secretario del juzgado respectivo, no puede tenerse como una actuación judicial válida<sup>271</sup>. Los documentos que las partes exhiban, por lo tanto, no son actuaciones judiciales, puesto que éstas son las actividades propias del órgano jurisdiccional o bien la constancia escrita de esos actos procesales practicados por dicho órgano<sup>272</sup>, y tales documentos sólo serán actuaciones judiciales hasta ser sancionados por el secretario del tribunal.

---

efectuados dentro de un juicio por las personas que en él intervienen como partes, terceros, testigos, peritos o por la propia autoridad judicial. Este criterio se ha consignado en el Código de Procedimientos Civiles en sus artículos 58 y 67; en *Semanario Judicial de la Federación* 26 Sexta Parte Séptima Época Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Página: 15 Tesis Aislada Materia(s): Común.

<sup>270</sup> ACTUACIONES JUDICIALES. Una promoción o instancia no puede tener la categoría de actuación judicial, mientras permanezca aquella guardada en la secretaría del juzgado y mientras no le recaiga el acuerdo correspondiente para que se agregue en sus autos; ya en esas condiciones adquiere la categoría de actuación judicial; tal promoción puede servir sin lugar a dudas para interrumpir términos correspondientes a prescripción o caducidad, pero no para interrumpir el término a que se refiere la fracción III del artículo 114 del Código de Procedimientos Civiles, que exige la notificación personal cuando se ha dejado de actuar por el término previsto en dicha disposición procesal, pues es lógico que la exigencia de la notificación personal sólo puede explicarse como una seguridad para las partes contendientes, que por el término transcurrido sin actuarse en el expediente, requieren el conocimiento personal de la resolución o actuación respectivas. *Semanario Judicial de la Federación*, Sexta Parte Séptima Época Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Página: 33 Tesis Aislada Materia(s): Común; ACTUACIONES JUDICIALES. LOS DOCUMENTOS PRESENTADOS POR LAS PARTES NO LAS CONSTITUYEN, Sexta Época Instancia: Tercera Sala Fuente: *Semanario Judicial de la Federación* Cuarta Parte, LXXV Página: 22 Tesis Aislada Materia(s): Común.

<sup>271</sup> ACTUACIONES JUDICIALES, NO LAS CONSTITUYEN LAS MANIFESTACIONES DE LAS PARTES, NO AUTORIZADAS, en *Semanario Judicial de la Federación* CXXII, Quinta Época Instancia: Sala Auxiliar Página: 193 Tesis Aislada Materia(s): Civil.

<sup>272</sup> ACTUACIONES JUDICIALES. LOS DOCUMENTOS PRESENTADOS POR LAS PARTES NO LAS CONSTITUYEN. Sexta Época Instancia: Tercera Sala Fuente: *Semanario Judicial de la Federación* Cuarta Parte, LXXV Página: 22 Tesis Aislada Materia(s): Común

Los criterios citados, si bien aislados, son una clara muestra de la forma en que el proceso en México sólo puede ser registrado de manera oficial cuando ha sido sancionado por los propios funcionarios judiciales autorizados para ello. Cualquier acción o “actuación” de las partes que no tenga este reconocimiento oficial carece de valor dentro del expediente.

## **SEGUNDA PARTE**

### **LOS PARÁMETROS DE LA OBSERVACIÓN.**

En esta parte del trabajo se intentará definir y precisar las variables que servirán para identificar cada uno de los elementos de la eficiencia de los tribunales. Así, en la parte previa se ha especificado que el objeto de la investigación son los “tribunales”, entendidos como las organizaciones del Estado que tienen como función principal la jurisdiccional. En la sección que ahora se inicia se parte del hecho de que la organización de los tribunales mexicanos influye, afecta o *controla* el diseño del proceso.

En los capítulos siguientes se procederá a describir el diseño del sistema jurisdiccional mexicano, resaltando los principios que rigen su organización, los cuales se encuentran en el texto constitucional y en disposiciones jurídicas secundarias. De tales principios se centrará la atención en aquellos que afectan directamente la selectividad y capacidad de procesamiento de los órganos jurisdiccionales.

Posteriormente se llevará a cabo la definición del término “eficiencia”, así como la delimitación del contexto en que se empleará al referirla a los tribunales mexicanos. Una vez identificados los principios que rigen la organización de los tribunales y precisado el sentido y alcance con que se emplea la palabra “eficacia”, se intentará definir tales principios de manera operativa y relacionada con un aspecto de la eficiencia conforme con el sentido de ésta dado anteriormente.

Al cabo de cada apartado correspondiente a cada uno de los principios constitucionales directamente relacionados con la eficiencia de los tribunales, se proponen los indicadores que permitirán la observación controlada de tales principios.



## CAPÍTULO SEXTO EL SISTEMA JURISDICCIONAL MEXICANO.

El primer párrafo del artículo 17 constitucional prescribe, en forma categórica, que ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho, lo que no es sino prohibir la autotutela o autocomposición violenta de los litigios. En muy buena medida, la razón que justifica la existencia de los tribunales radica, precisamente, en su *utilidad*: resultan los principales garantes del contrato social cuya cláusula fundamental es:

Encontrar una forma de asociación que defienda y proteja de toda fuerza común a la persona y a los bienes de cada asociado, y gracias a la cual cada uno, en unión de todos los demás, solamente se obedezca a sí mismo y quede tan libre como antes<sup>273</sup>.

A esta prohibición de que cada uno se convierta en juez de su propia causa, a este intento por erradicar la composición violenta, y por tanto *ilegítima*, de los conflictos, le corresponde la obligación a cargo del Estado de instaurar tribunales que compongan dichos conflictos. Como en su momento hizo notar Carnelutti, los órganos del Estado encargados de resolver las controversias, recurren para ello al mismo elemento que pretenden erradicar, la violencia, sólo que, por definición, la violencia presente en la autotutela es *ilegítima*, mientras que la ejercida por los tribunales durante y al cabo del proceso es *legítima*.

En tanto que ninguna persona está autorizada a hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho, el segundo párrafo del mismo artículo 17 precisa que toda persona tiene el derecho fundamental a que se le administre justicia por los tribunales. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido a este derecho público subjetivo como el que toda persona tiene para acceder a los tribunales con el objetivo de plantear una pretensión o defenderse de ella, con el fin de que a través de un proceso, en

---

<sup>273</sup> Rousseau (1993:14).

el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión<sup>274</sup>.

Fix-Zamudio<sup>275</sup> y Castro y Castro<sup>276</sup> coinciden en señalar que el citado artículo 17 constitucional es el fundamento del derecho a la acción procesal, en estricto sentido, lo cual es reiterado por una interpretación no obligatoria de la Suprema Corte<sup>277</sup>. Por su parte, según Ovalle Favela, en este texto constitucional se consigna, tal como lo recoge la Suprema Corte, un derecho genérico a la tutela jurisdiccional, del que se derivan tanto el derecho de acción del actor, como el derecho de defensa del demandado; así como ninguna de las dos partes tiene derecho a hacerse justicia por propia mano, tienen, en cambio, derecho a que los tribunales les hagan justicia<sup>278</sup>.

Los autores citados en primer término sostienen que la fuente constitucional del derecho de defensa, en estricto sentido, se localiza en el texto del segundo párrafo del artículo 14, el cuál prescribe que las personas tienen el derecho fundamental a no ser privadas de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, a la que comúnmente se le denomina *garantía de audiencia*:

La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga “se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento”.

---

<sup>274</sup> GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. SUS ALCANCES, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, Primera Sala, Mayo de 2004, p. 513, tesis 1a. LIII/2004, aislada, Constitucional.

<sup>275</sup> Fix-Zamudio (1993:378).

<sup>276</sup> Castro y Castro (2003:30).

<sup>277</sup> GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. SUS ALCANCES, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Primera Sala, Tomo XIX, Mayo de 2004, p. 513, tesis 1a. LIII/2004, aislada, Constitucional.

<sup>278</sup> Ovalle (2002:414).

Estas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado<sup>279</sup>.

El derecho de acción procesal y el derecho de defensa (o garantía de audiencia) son definidos, dentro del derecho constitucional procesal, como las garantías de las partes; es decir, aquellas que tienen todas las personas para solicitar la prestación del servicio público jurisdiccional. En resumen: en México está prohibida la autocomposición violenta de los litigios, pero, en contrapartida, toda persona tiene derecho a acudir a los tribunales para que éstos compongan los conflictos, lo cual implica que toda persona tiene, por un lado, el derecho de acción procesal y, concomitantemente, el derecho a defenderse o ser oída por los propios tribunales.

En la constitución federal mexicana se consignan, por otra parte, disposiciones características de lo que se conoce como *Estado de Derecho*, que no es sino un Estado en el que el poder político está limitado y controlado mediante normas jurídicas. Dos de estas características se materializan en los primeros párrafos de los artículos 14 y 16, respectivamente: a) a ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna, y b) nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. Resulta obvio que estas prohibiciones están dirigidas a todas las autoridades del Estado, a todos los órganos y funcionarios del mismo. Y ello incluye, por supuesto, a los tribunales y a los jueces.

---

<sup>279</sup> FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Instancia: Pleno, Diciembre de 1995 Página: 133 Tesis: P./J. 47/95 Jurisprudencia Materia(s): Constitucional, Común.

Por ello es que estas prescripciones no pueden ser consideradas, en propiedad, exclusivamente orientadas a la función jurisdiccional. A la primera prohibición se le conoce comúnmente como principio de irretroactividad de la ley y a la segunda como *garantía de legalidad*. Respecto de ésta, tal como está redactado el texto constitucional, se puede sostener que si rige los actos de molestia, que son los previstos por el primer párrafo del artículo 16, con mayor razón rige los actos de privación, que son los previstos en el segundo párrafo del artículo 14. Los actos de molestia los puede cometer cualquier autoridad pública, en tanto que los actos de privación sólo pueden realizarlos, según la constitución, los tribunales. Por lo tanto, la garantía de legalidad rige para todas las autoridades del Estado en general y, en lo que importa para este trabajo, para los tribunales en particular.

Las personas tienen los derechos fundamentales a que se les administre justicia por los tribunales y a no ser privadas de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante tribunales, cuya actuación, como la de cualquier otro órgano estatal, está regida por el principio de legalidad y la prohibición de dar efecto retroactivo a alguna ley en perjuicio de alguien. Según la constitución, las leyes que apliquen los tribunales al componer los litigios que le sean planteados deben haber sido expedidas con anterioridad al hecho generador del conflicto y, además, tales leyes no deben ser privativas. La obligación que la constitución impone a los tribunales de que apliquen leyes expedidas con anterioridad al hecho no es sino una reiteración de la prohibición, por lo demás contenida en el primer párrafo del mismo artículo 14, de dar a las leyes efectos retroactivos en perjuicio de persona alguna.

Por otra parte, respecto de las leyes privativas, la jurisprudencia de la Suprema Corte ha precisado que

Es carácter constante de las leyes que sean de aplicación general y abstracta; es decir, que deben contener una disposición que no desaparezca después de aplicarse a un caso previsto y determinado de antemano, sino que sobreviva a esta aplicación y se aplique sin consideración de especie o de persona a todos los casos idénticos al que previenen, en tanto no sean abrogadas. Una ley que carece de esos caracteres, va en contra del principio de igualdad, garantizado

por el artículo 13 constitucional, y aun deja de ser una disposición legislativa, en el sentido material, puesto que le falta algo que pertenece a su esencia. Estas leyes pueden considerarse como privativas, tanto las dictadas en el orden civil como en cualquier otro orden, pues el carácter de generalidad se refiere a las leyes de todas las especies, y contra la aplicación de las leyes privativas protege el ya expresado artículo 13 constitucional<sup>280</sup>.

Así, una ley es privativa en caso de que *a)* la materia de que trate desaparezca después de aplicarse a un caso previsto y determinado de antemano, y *b)* mencione en forma individual o nominal a las personas a las que se va aplicar<sup>281</sup>. Las prohibidas por la constitución son las leyes privativas, mas no las especiales, las cuales aun cuando se aplican a una o a varias categorías de personas relacionadas con hechos, situaciones o actividades específicas, sí se encuentran investidas de las características de generalidad, abstracción y permanencia, dado que se aplican a todas las personas que se colocan dentro de las hipótesis que prevén y no están dirigidas a una persona o grupo de ellas individualmente determinado, además de que su vigencia jurídica pervive después de aplicarse a un caso concreto para regular los casos posteriores en que se actualicen los supuestos contenidos en ellas<sup>282</sup>.

La prohibición de que los tribunales apliquen, al momento de componer los litigios que les son sometidos a su conocimiento, leyes privativas, resulta, como en el caso del principio de irretroactividad de las leyes, una reiteración, en este caso del principio de igualdad de las personas ante la ley, el cual está contenido en el artículo 1 de la propia constitución; si bien el principio de igualdad es oponible a cualquier órgano del Estado, e incluso a cualquier ente, sea público o privado, el derecho fundamental contenido en el artículo 13 constitucional está específicamente dirigido a los tribunales, puesto que la prohibición consiste en no aplicar en un juicio leyes privativas.

---

<sup>280</sup> LEYES PRIVATIVAS, en *Apéndice 2000*, Tomo I, Const., Jurisprudencia SCJN, Página: 401, Tesis: 347, Jurisprudencia, Materia(s): Constitucional.

<sup>281</sup> LEYES PRIVATIVAS, CONCEPTO CONSTITUCIONAL DE, Séptima Época, Instancia: Sala Auxiliar Fuente: Informe 1969 Página: 58 Jurisprudencia Materia(s): Constitucional.

<sup>282</sup> LEYES PRIVATIVAS. SU DIFERENCIA CON LAS LEYES ESPECIALES, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, VII, Marzo de 1998, Instancia: Pleno, Página: 7, Tesis: P./J. 18/98, Jurisprudencia, Materia(s): Constitucional.

Lo anterior se traduce en la obligación que tienen los juzgadores de aplicar, en el ejercicio de la función jurisdiccional, leyes que sean generales, abstractas e impersonales, que no dejen de tener objeto ni desaparezcan al cabo de su aplicación en un caso previsto y determinado de antemano, sino que sobrevivan a dicha aplicación y se apliquen sin discriminación alguna a todos los casos que caigan en el supuesto, en tanto no sean abrogadas.

Conforme con el texto constitucional, en México las personas tienen los derechos fundamentales a) de acceso a la jurisdicción, como contraprestación correspondiente a la prohibición de la autotutela o autocomposición violenta de los litigios, y b) a la acción procesal y a la defensa, también denominada garantía de audiencia.

La actuación de los tribunales, en tanto que órganos del Estado, está regida por los mismos principios constitucionales que el resto de órganos estatales: el de igualdad de todas las personas, el de legalidad y el de irretroactividad de la ley. En el caso de los juzgadores, el primer y el tercer principio son reiterados en forma expresa al estarle prohibido a los tribunales juzgar a persona alguna por leyes a) que sean privativas (una clara excepción al principio de igualdad de las personas) y b) que hayan sido expedidas con posterioridad al hecho (una clara excepción al principio de irretroactividad de la ley).

Por un lado se está hablando de normas constitucionales que contienen derechos fundamentales, pero en el segundo caso se hace referencia a normas constitucionales de principio, es decir a prescripciones dirigidas a los órganos del Estado mediante las cuales se les indica cómo deben actuar. Y en este caso, tales normas rigen la actuación de todas las autoridades estatales, no sólo la de los tribunales, no obstante que para éstos existen disposiciones expresas que reiteran algunos de esos principios constitucionales.

Por el otro, el texto constitucional que precisa que en los juicios que tengan por objeto privar a alguien de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos se deben cumplir las *formalidades esenciales del procedimiento*, es más específico, porque ya no se trata, solamente, de un

derecho fundamental de las personas, ni de una norma de principio que rija la actuación de los órganos estatales en general, sino que se está en presencia de una disposición que, en concreto, prescribe la manera en que se deben llevar a cabo los juicios.

En otras palabras: las personas sólo pueden ser privadas de su vida, su libertad, sus propiedades, posesiones o derechos, por los tribunales, ante los cuales se ejerce el derecho de defensa o garantía de audiencia, que se traduce en la verificación de un *juicio* o *proceso*, el cual se inicia, en forma necesaria, a instancia de alguien que manifiesta una pretensión mediante el ejercicio del derecho de acción. Se pueden identificar ya tres elementos básicos de la teoría procesal: la jurisdicción, la acción (que supone una pretensión) y la defensa (que supone una resistencia).

Sin embargo, como complemento fundamental del derecho de defensa, el texto constitucional dicta que el juicio o proceso *debe* desarrollarse de una cierta manera, deben cubrirse ciertas *formalidades* básicas o *esenciales*, las cuales resultan indispensables para la eficacia cabal o plena validez del derecho de defensa<sup>283</sup>. Es decir, para que éste se ejerza no basta con poder ser escuchado en un juicio cualquiera, sino en uno que reúna ciertas características. Si bien, dentro del derecho constitucional procesal<sup>284</sup>, el derecho de defensa y las formalidades esenciales del procedimiento pueden ser vistos como sectores diferentes, lo cierto es que su vinculación extrema los torna indisociables, aunque su separación resulte útil para efectos de la exposición.

Para garantizar que el posible afectado por un acto de privación tenga una real y amplia posibilidad de defenderse, de tal suerte que, si quiere y le conviene, pueda negar la demanda o de cualquier otro modo contrariar las

---

<sup>283</sup> Ovalle (2002:117) define a las formalidades esenciales del procedimiento como las “condiciones fundamentales que deben satisfacer el proceso jurisdiccional y el proceso administrativo para otorgar al posible afectado por el acto privativo una razonable oportunidad de defensa, es decir, para cumplir con la garantía de audiencia”.

<sup>284</sup> Fix-Zamudio (1993:351).

pretensiones del actor<sup>285</sup>, resulta necesario, según la interpretación de la Suprema Corte, cumplir con los siguientes requisitos<sup>286</sup>:

- a) Ser notificado del inicio del procedimiento y sus consecuencias,
- b) Tener oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa,
- c) Tener la oportunidad de alegar, y
- d) Que se dicte de una resolución que dirima las cuestiones debatidas.

Cabe distinguir entre las formalidades esenciales del proceso *penal*, que se encuentran consagradas en el artículo 20 constitucional, y las formalidades esenciales de otros procesos (civil, mercantil, laboral, administrativo)<sup>287</sup>. Esta distinción también se encuentra en la ley de amparo, en cuyos artículos 159<sup>288</sup> y 160<sup>289</sup> se prevén diversas hipótesis de lo que se consideran

---

<sup>285</sup> AUDIENCIA, DERECHO DE, en *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, t. CXVII, p. 912.

<sup>286</sup> FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo II, Pleno, Diciembre de 1995, p. 133, tesis P./J. 47/95, jurisprudencia, Constitucional, Común.

<sup>287</sup> Fix-Zamudio (1993:388).

<sup>288</sup> Artículo 159.- En los juicios seguidos ante tribunales civiles, administrativos o del trabajo, se consideraran violadas las leyes del procedimiento y que se afectan las defensas del quejoso: I.- Cuando no se le cite al juicio o se le cite en forma distinta de la prevenida por la ley; II.- Cuando el quejoso haya sido mala o falsamente representado en el juicio de que se trate; III.- Cuando no se le reciban las pruebas que legalmente haya ofrecido, o cuando no se reciban conforme a la ley; IV.- Cuando se declare ilegalmente confeso al quejoso, a su representante o apoderado; V.- Cuando se resuelva ilegalmente un incidente de nulidad; VI.- Cuando no se le concedan los términos o prorrogas a que tuviere derecho con arreglo a la ley; VII.- Cuando sin su culpa se reciban, sin su conocimiento, las pruebas ofrecidas por las otras partes, con excepción de las que fueren instrumentos públicos; VIII.- Cuando no se le muestren algunos documentos o piezas de autos de manera que no pueda alegar sobre ellos; IX.- Cuando se le desechen los recursos a que tuviere derecho con arreglo a la ley, respecto de providencias que afecten partes substanciales de procedimiento que produzcan indefensión, de acuerdo con las demás fracciones de este mismo artículo; X.- Cuando el tribunal judicial, administrativo o del trabajo, continúe el procedimiento después de haberse promovido una competencia, o cuando el juez, magistrado o miembro de un tribunal del trabajo impedido o recusado, continúe conociendo del juicio, salvo los casos en que la ley lo faculte expresamente para proceder; XI.- En los demás casos análogos

violaciones a las leyes del procedimiento y que afectan una adecuada defensa; el primero de los artículos se refiere a los juicios seguidos ante tribunales civiles, administrativos o del trabajo, en tanto que el segundo se refiere a los juicios del orden penal.

---

a los de las fracciones que preceden, a juicio de la Suprema Corte de Justicia o de los Tribunales Colegiados de Circuito, según corresponda.

<sup>289</sup> Artículo 160.- En los juicios del orden penal, se consideraran violadas las leyes del procedimiento, de manera que su infracción afecte a las defensas del quejoso: I.- Cuando no se le haga saber el motivo del procedimiento o la causa de la acusación y el nombre de su acusador particular si lo hubiere; II.- Cuando no se le permita nombrar defensor, en la forma que determine la ley; cuando no se le facilite, en su caso, la lista de los defensores de oficio, o no se le haga saber el nombre del adscrito al Juzgado o Tribunal que conozca de la causa, si no tuviere quien lo defienda; cuando no se le facilite la manera de hacer saber su nombramiento al defensor designado; cuando se le impida comunicarse con el o que dicho defensor lo asista en alguna diligencia del proceso, o cuando, habiéndose negado a nombrar defensor, sin manifestar expresamente que se defenderá por sí mismo, no se le nombre de oficio; III.- Cuando no se le caree con los testigos que hayan depuesto en su contra, si rindieran su declaración en el mismo lugar del juicio, y estando también el quejoso en el; IV.- Cuando el Juez no actúe con secretario o con testigos de asistencia, o cuando se practiquen diligencias en forma distinta de la prevenida por la ley; V.- Cuando no se le cite para las diligencias que tenga derecho a presenciar o cuando sea citado en forma ilegal, siempre que por ello no comparezca; cuando no se le admita en el acto de la diligencia, o cuando se la coarten en ella los derechos que la ley le otorga; VI.- Cuando no se le reciban las pruebas que ofrezca legalmente, o cuando no se reciban con arreglo a derecho; VII.- Cuando se le desechen los recursos que tuviere conforme a la ley, respecto de providencias que afecten partes substanciales del procedimiento y produzcan indefensión, de acuerdo con las demás fracciones de este mismo artículo; VIII.- Cuando no se le suministren los datos que necesite para su defensa; IX.- Cuando no se celebre la audiencia pública a que se refiere el artículo 20, fracción VI, de la Constitución Federal, en que deba ser oído en defensa, para que se le juzgue; X.- Cuando se celebre la audiencia de derecho sin la asistencia del Agente del Ministerio Público a quien corresponda formular la requisitoria; sin la del Juez que deba fallar, o la del secretario o testigos de asistencia que deban autorizar el acto; XI.- Cuando debiendo ser juzgado por un jurado, se le juzgue por otro tribunal; XII.- Por no integrarse el jurado con el número de personas que determine la ley, o por negársele el ejercicio de los derechos que la misma le concede para la integración de aquel; XIII.- Cuando se sometan a la decisión del jurado cuestiones de distinta índole de la que señale la ley; XIV.- Cuando la sentencia se funde en la confesión del reo, si estuvo incomunicado antes de otorgarla, o si se obtuvo su declaración por medio de amenazas o de cualquiera otra coacción; XV.- Cuando la sentencia se funde en alguna diligencia cuya nulidad establezca la ley expresamente; XVI.- Cuando seguido el proceso por el delito determinado en el auto de formal prisión, el quejoso fuere sentenciado por diverso delito. No se considerará que el delito es diverso cuando el que se exprese en la sentencia solo difiera en grado del que haya sido materia del proceso, ni cuando se refiera a los mismos hechos materiales que fueron objeto de la averiguación, siempre que, en este último caso, el Ministerio Público haya formulado conclusiones acusatorias cambiando la clasificación del delito hecha en el auto de formal prisión o de sujeción a proceso, y el quejoso hubiese sido oído en defensa sobre la nueva clasificación, durante el juicio propiamente tal; XVII.- En los demás casos análogos a los de las fracciones anteriores, a juicio de la Suprema Corte de Justicia o de los Tribunales Colegiados de Circuito, según corresponda.

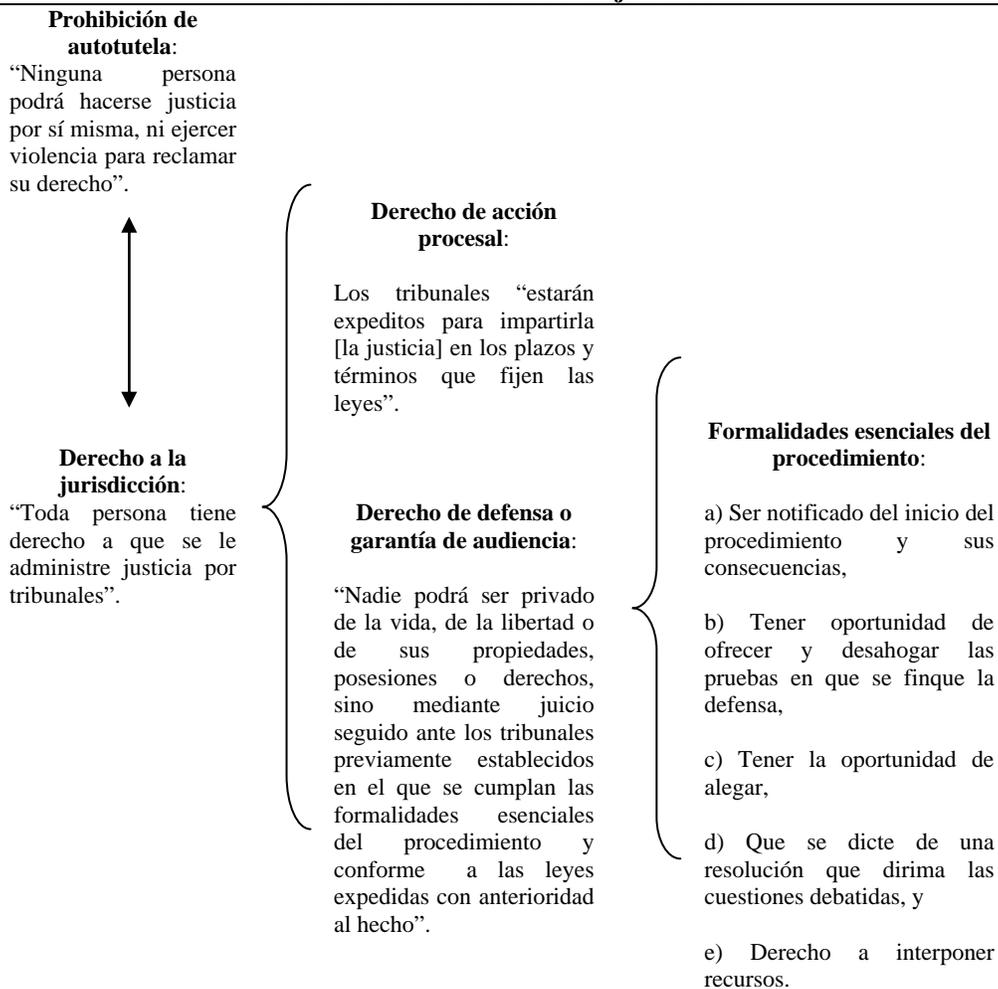
Los diversos supuestos contemplados en las respectivas fracciones de los artículos mencionados pueden ser agrupados en los cuatro “requisitos” fundamentales señalados por la Suprema Corte. La ley de amparo contempla, también como violación procesal que afecta la defensa, el desechamiento de recursos a que se tuviera derecho con arreglo a la ley, respecto de providencias que afecten partes sustanciales del procedimiento que produzcan indefensión, de acuerdo con las demás hipótesis previstas.

De lo anterior puede concluirse que la garantía de audiencia, consignada en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, consiste en el derecho fundamental que cualquier persona tiene y puede ejercer para defenderse, cuando se pretenda ejecutar en su contra un acto de privación; esa posibilidad de defensa eficaz se traduce en derechos fundamentales de la persona muy concretos: el derecho a ser notificado del inicio del juicio o proceso, el derecho a la prueba, el derecho de formular alegatos, el derecho a que la resolución final resuelva el litigio planteado y el derecho a interponer recursos. En el siguiente cuadro se resume la exposición de los derechos fundamentales de las personas en materia de impartición de justicia.

---

## Derechos fundamentales de los justiciables

---



Por otra parte, el estado de las normas constitucionales de principio que rigen la actividad de todos los órganos estatales, y en particular la de los tribunales, se puede resumir en el cuadro siguiente, en el que se muestra la

relación entre las prescripciones aplicables a todos los órganos y las especificaciones que, en relación con dichos principios, llevó a cabo el constituyente, respecto de la actuación de los tribunales. Como se aprecia fácilmente, esas normas constitucionales de principio se traducen inmediatamente en derechos fundamentales de las personas: a no ser juzgado por leyes privativas ni tribunales especiales, a no ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento y a ser juzgado por leyes anteriores al hecho generador del juicio.

<b>Normas constitucionales de principio que rigen a todos los órganos estatales.</b>	<b>Normas constitucionales de principio que rigen a los tribunales en particular.</b>
<b>Igualdad</b>	
<p>“En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece”.</p> <p>“Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquiera otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y las libertades de las personas”.</p>	<p>“Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales”.</p>
<b>Legalidad</b>	
<p>“Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento”.</p>	<p>Si el principio de legalidad rige los actos de molestia, con mayor razón rige los actos de privación, que sólo se pueden practicar al cabo de un juicio o proceso seguido ante tribunales previamente establecidos en los que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento.</p>
<b>Irretroactividad de la ley</b>	
<p>“A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna”.</p>	<p>Los juicios o procesos que tengan por objeto llevar a cabo un acto de privación en perjuicio de las personas, se tienen que desarrollar “conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho”.</p>

Los derechos fundamentales relacionados con la impartición de justicia generan la obligación a cargo del Estado de respetarlos y hacerlos respetar. Así vistos, los derechos fundamentales en general, pero en particular los vinculados con la jurisdicción, se convierten en límites que se imponen a la actividad de los órganos estatales, en concreto a los tribunales. En otros términos, a los tribunales les está prohibido coartar el derecho de acción procesal o el de defensa, les está vedado ordenar la realización de un acto de privación sin que medie juicio o proceso, les resulta prohibido omitir la notificación al demandado o procesado del inicio del proceso y sus consecuencias, etc. De la misma manera, a los tribunales se les impide que juzguen a persona alguna con leyes privativas, actuar al margen de la legalidad y aplicar, en perjuicio de alguna persona, leyes expedidas con posterioridad al hecho generador del proceso. Estas normas prescriben a los tribunales un comportamiento, se puede decir, “negativo”: qué es lo que dichos órganos deben abstenerse de hacer, qué es lo que los tribunales tienen prohibido hacer.

En caso de que los tribunales violen alguno de los citados derechos fundamentales, entendidos como límites a su actividad, existe un mecanismo procesal mediante el cual se puede verificar tal violación y repararla, que constituye, propiamente, la garantía de los derechos citados. En México esta garantía es el juicio de amparo. A través de éste, ciertos tribunales verifican (o controlan) que otros tribunales desempeñen la función jurisdiccional conforme a lo que dice la constitución: respetando los derechos fundamentales citados.

En virtud del principio de supremacía constitucional todas las personas y todas las autoridades públicas deben acatar u obedecer la constitución; este principio se manifiesta concretamente, respecto de los funciones del Estado, en la protesta que, según el artículo 128 constitucional, todo funcionario público, sin excepción, alguna, debe hacer antes de tomar posesión de su encargo, consistente en adquirir el compromiso de guardar la constitución y las leyes que de ella emanen. Por ello es que una violación de los derechos fundamentales a cargo de los órganos del Estado es concebida como algo excepcional, poco común. Tan es así que lo que en México se denomina amparo, en otros países recibe el nombre de recurso extraordinario. En el

esquema del Estado *constitucional* de Derecho las violaciones a la constitución se consideran una anomalía, un “malestar” para el que se prevén diversos “remedios” cuando se han violado derechos fundamentales, entre ellos el amparo.

Tratándose de los derechos fundamentales de las personas relacionados con la jurisdicción, se puede sostener que no hay “grados” de cumplimiento por parte de los tribunales, simplemente, o se respetan o no se respetan, y en este caso existe un mecanismo de control que garantiza coactivamente dicho respeto.

De entre las diversas funciones que desempeñan los tribunales (componer litigios, aplicar y crear normas jurídicas, ejercer control social y legitimar al régimen político), la principal o más evidente consiste, específicamente, en componer, solucionar o “tratar” conflictos o litigios que se presenten entre 1) individuos, 2) individuos y órganos o autoridades del Estado, y 3) entre órganos o autoridades del Estado. Los tribunales componen, solucionan o tratan los conflictos al i) aplicar normas jurídicas, ii) en una sucesión de etapas o pasos que tienden a iii) realizar un acto coactivo, iv) con la intención de resolverlo v) de manera irrevocable. En esto consiste la función jurisdiccional.

En México, la función jurisdiccional, tal como se ha caracterizado a lo largo de este trabajo, se debe llevar a cabo con atención a los derechos fundamentales de las personas que arriba se han señalado. Por definición constitucional la jurisdicción es un servicio público o función estatal que implica un conjunto de derechos de las personas, que se pueden traducir en una serie de prohibiciones o limitantes impuestas a los tribunales; es decir, la constitución prescribe la manera en que se ha de prestar dicho servicio o la forma en que ha de ser desempeñada tal función, pues le fija límites. En caso de que no sea así, en caso de que éstos sean violados, se recurre a un mecanismo de control o garantía constitucional, como lo es el amparo. Si así debe ser desempeñada la función, cabe preguntarse cómo es que la constitución prescribe que sea el diseño, la organización y la operación de los órganos que desempeñan dicha función.

El artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prescribe que el poder judicial de la federación, es decir la función jurisdiccional federal, se deposita en una Suprema Corte de Justicia, un Tribunal Electoral, Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito. Por su parte, el artículo 116, fracción III de la misma constitución precisa que el poder judicial de los estados, o sea la función jurisdiccional estatal, la ejercerán los tribunales que establezca la constitución de cada una de las entidades federativas.

La existencia de órganos jurisdiccionales diferentes a los precisados en los textos constitucionales citados se prevé en otras partes de la constitución, como por ejemplo sucede en el caso de la función jurisdiccional en materia contencioso administrativa, pues en el artículo 73, fracción XXIX-H se faculta al congreso de la unión para expedir leyes que instituyan tribunales en esa materia, con la finalidad de dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares. Una disposición similar es la que contiene el artículo 116, fracción V que prescribe que las constituciones y leyes de los estados podrán instituir tribunales de lo contencioso administrativo, con una finalidad similar.

Por otra parte, conforme al texto del segundo y tercer párrafo del artículo 17 constitucional los tribunales, es decir los órganos que desempeñen la función jurisdiccional:

- a) estarán expeditos para ello, en los plazos y términos que fijen las leyes,
- b) emitirán sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial,
- c) brindarán sus servicios en forma gratuita, y
- d) serán independientes.

Las disposiciones citadas establecen la base sobre la cual se diseñan, se organizan y operan los tribunales mexicanos, dando por descontado que en tal operación se respetan los derechos fundamentales mencionados anteriormente.

Que los tribunales estén “expeditos” significa que, de acuerdo con una interpretación no obligatoria, pero bastante esclarecedora de la Suprema Corte<sup>290</sup>, ningún órgano del Estado puede supeditar el acceso a los tribunales a condición alguna, puesto que lo “expedito” es lo desembarazado, lo que está libre de todo estorbo. Así, conforme a este sentido, en donde el texto constitucional dice “expeditos” puede leerse “accesibles”. Luego, el texto constitucional prescribe que los tribunales estén o sean accesibles a los justiciables, libres de todo estorbo u obstáculo, para impartir justicia.

Conforme a la dogmática procesal contemporánea, el acceso a los tribunales va más allá de la mera posibilidad formal de que las personas acudan a los tribunales, ya sea en ejercicio de su derecho de acción procesal o de defensa, sino que implica un deber del Estado consistente en quitar, remover o eliminar cualquier dificultad, traba, estorbo o valladar que impida un efectivo y real acceso de las personas a los tribunales<sup>291</sup>. En otras palabras, lo que la constitución ordena es que los tribunales estén o sean accesibles, tanto formal como materialmente, a las personas.

Si bien, por mandato constitucional, no se puede supeditar el acceso a los tribunales a condición alguna, pues ello constituiría un obstáculo a los gobernados, según la Suprema Corte es indudable que no todos los requisitos para el acceso al proceso pueden considerarse inconstitucionales; sólo violan la norma constitucional aquellos que resultan innecesarios, excesivos y carentes de *razonabilidad* o *proporcionalidad* respecto de los fines que lícitamente puede perseguir el legislador al crearlos. Sin embargo, y en atención al propio texto constitucional, existen otros requisitos de acceso que, respetando el contenido del derecho fundamental de acceso a la jurisdicción, están enderezados a preservar otros derechos, bienes o intereses constitucionalmente protegidos y guardan la adecuada proporcionalidad con la finalidad perseguida, como es el caso del cumplimiento de los plazos

---

<sup>290</sup> GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. SUS ALCANCES, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Primera Sala, Tomo XIX, Mayo de 2004, p. 513, tesis 1a. LIII/2004, aislada, Constitucional.

<sup>291</sup> Fix-Zamudio (1993:379); Ovalle (2002:415).

legales, el de agotar los recursos ordinarios previos antes de ejercer cierto tipo de acciones o el de la previa consignación de fianzas o depósitos<sup>292</sup>.

El propio texto constitucional precisa que los tribunales estarán expeditos para impartir justicia en los plazos y *términos* que fijen las leyes. Como complemento a la interpretación judicial arriba citada, Castro y Castro sostiene que

Los '*términos*' es una referencia a los pasos que es obligatorio establezcan las normas procesales para instaurar válidamente un juicio o proceso; los '*plazos*' constituyen las secuencias en el tiempo necesarios para ejercer válidamente una acción procesal, y que ésta resulte atendible<sup>293</sup>.

Si los "plazos" se refieren al momento o tiempo y los "términos" a las condiciones o requisitos, el acceso a la jurisdicción, entendido como un derecho fundamental, está sujeto a los tiempos y a las condiciones o requisitos que el legislador secundario precise. Sin embargo, esta reserva de ley no es una autorización ilimitada para la actividad legislativa<sup>294</sup>, puesto que los tiempos y requisitos que establezca el legislador, y sólo él<sup>295</sup>, para que las personas hagan efectivo su derecho de acceso a la jurisdicción deben ser *razonables o proporcionales* a los fines perseguidos. Así, en buena

---

<sup>292</sup> GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. SUS ALCANCES, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Primera Sala, Tomo XIX, Mayo de 2004, p. 513, tesis 1a. LIII/2004, aislada, Constitucional.

<sup>293</sup> Castro y Castro (2003:31 y 64).

<sup>294</sup> JUSTICIA, ACCESO A LA. LA POTESTAD QUE SE OTORGA AL LEGISLADOR EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, PARA FIJAR LOS PLAZOS Y TÉRMINOS CONFORME A LOS CUALES AQUÉLLA SE ADMINISTRARÁ NO ES ILIMITADA, POR LO QUE LOS PRESUPUESTOS O REQUISITOS LEGALES QUE SE ESTABLEZCAN PARA OBTENER ANTE UN TRIBUNAL UNA RESOLUCIÓN SOBRE EL FONDO DE LO PEDIDO DEBEN ENCONTRAR JUSTIFICACIÓN CONSTITUCIONAL, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XIV, Septiembre de 2001, p. 5, tesis P./J. 113/2001, jurisprudencia, Constitucional.

<sup>295</sup> ACCESO A LA JUSTICIA. SÓLO EL LEGISLADOR PUEDE IMPONER PLAZOS Y TÉRMINOS PARA EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS DE ACCIÓN Y DEFENSA ANTE LOS TRIBUNALES, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, Primera Sala, Mayo de 2004, p. 511, tesis 1a. LV/2004, aislada, Común.

medida y desde el punto de vista formal, la cuestión del acceso a los tribunales corresponde ser atendida, en un primer momento, por el órgano legislativo, creador de las normas legislativas procesales.

Por otra parte, originalmente el constituyente de 1917 sólo estipuló que la justicia impartida por los tribunales debía ser *pronta*; no es sino hasta la reforma a la constitución en 1987 que, mediante una novedosa redacción del artículo 17, se adicionan los adjetivos “completa” e “imparcial”, de forma que ahora, según el texto constitucional, las resoluciones que dicten los tribunales deben ser no sólo prontas, sino además completas e imparciales. Según la interpretación de la Suprema Corte<sup>296</sup>, tales adjetivos deben recibir los siguientes sentidos:

- a) *Pronta*: las autoridades encargadas de impartir justicia tienen la obligación de resolver las controversias ante ellas planteadas, dentro de los términos y plazos que para tal efecto se establezcan en las leyes, es decir, conforme a los requisitos de accesibilidad y en los tiempos señalados para ello.
- b) *Completa*: las autoridades que conocen del asunto deben emitir un pronunciamiento respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos, cuyo estudio sea necesario; y deben garantizar al gobernado la obtención de una resolución en la que, mediante la aplicación de la ley al caso concreto, se resuelva si le asiste o no la razón sobre los derechos que le garanticen la tutela jurisdiccional que ha solicitado.
- c) *Imparcial*: el juzgador debe emitir una resolución, no sólo apegada a derecho, sino, fundamentalmente, que no dé lugar a que pueda considerarse que existió favoritismo respecto de alguna de las partes o arbitrariedad en su sentido.

---

<sup>296</sup> ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA. EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE DIVERSOS PRINCIPIOS QUE INTEGRAN AQUEL DERECHO PÚBLICO SUBJETIVO, A CUYA OBSERVANCIA ESTÁN OBLIGADAS LAS AUTORIDADES QUE REALIZAN ACTOS MATERIALMENTE JURISDICCIONALES, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Segunda Sala, Tomo XV, Mayo de 2002, p. 299, tesis 2a. L/2002, aislada, Común.

Cuando la constitución ordena que las resoluciones de los tribunales sean completas no hace sino prescribir que éstos, cuando conozcan de algún litigio o conflicto, emitan una resolución respecto de todos y cada uno de los asuntos conflictivos, de todos los puntos que fueron objeto o materia de la litis<sup>297</sup>. Esto no es sino llevar al plano constitucional el principio de congruencia que rige todo procedimiento<sup>298</sup>, previsto ya en las leyes procesales<sup>299</sup>, el cual, conforme a la interpretación judicial mexicana, consiste en que la autoridad resuelva sobre todas y cada una de las cuestiones oportunamente sometidas a su consideración<sup>300</sup>, es decir, implica, en el caso de las sentencias, por ejemplo,

la exhaustividad que debe regir en las mismas, es decir, la obligación del juzgador de decidir las controversias que se sometan a su conocimiento, tomando en cuenta todos y cada uno de los argumentos aducidos tanto en la demanda, como aquellos en que se sustenta la contestación a ésta y demás pretensiones hechas valer oportunamente en el pleito, de tal forma que se condene o absuelva al demandado, resolviendo, sobre todos y cada uno de los puntos litigiosos que hubieran sido materia del debate<sup>301</sup>.

Parece que en este caso, el texto constitucional prescribe, propiamente, un principio fundamental del proceso.

Por lo que toca a la imparcialidad, ésta no es, propiamente, una característica de las resoluciones de los tribunales, sino un requisito constitutivo de éstos. Los juzgadores, en tanto que funcionarios del Estado, no son escogidos por las partes en conflicto para resolver la disputa, sino que les son impuestos; en virtud de ello, y con la intención de mantener y reforzar la legitimidad de

---

<sup>297</sup> Castro y Castro (2003:47).

<sup>298</sup> Devis (2004:76).

<sup>299</sup> Por ejemplo, los artículos 81 y 57 de los códigos procesales civiles del Distrito Federal y de Veracruz, respectivamente.

<sup>300</sup> SENTENCIAS, PRINCIPIO DE CONGRUENCIA DE LAS, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Tomo XVII, Mayo de 2003, p. 1167, tesis I.6o.C. J/42, jurisprudencia, Civil.

<sup>301</sup> SENTENCIAS CIVILES, CONGRUENCIA DE LAS (LEGISLACIÓN PROCESAL CIVIL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ), en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Primera Sala, Tomo X, Octubre de 1999, p. 226, tesis 1a./J. 34/99, jurisprudencia, Civil.

esta *triada*, el juez debe ser ajeno a los intereses de las partes; ello no implica que carezca de interés, sino que no debe existir coincidencia entre el interés del juzgador y el de alguna de las partes del litigio. Así, para evitar que el proceso se convierta en una pelea de “dos contra uno”, y como consecuencia del principio de igualdad de las personas, quien juzgue debe ser imparcial. Sólo un juez imparcial puede dictar resoluciones imparciales.

La imparcialidad del juzgador está vinculada estrechamente con la independencia del mismo, o si se quiere, la primera, es decir, la ajeneidad del juez a los intereses de las partes del litigio, es una manifestación *in concreto* de la independencia, *in genere*, del juzgador, puesto que ésta puede ser entendida, en principio, como la ausencia de control sobre quien juzga. Nadie, salvo la ley y la constitución controla al juez al momento de juzgar: ni alguna de las partes, ni otros jueces, ni la opinión pública.

El mandato constitucional de que la impartición de justicia sea gratuita estriba en que los órganos del Estado encargados de ello, así como los servidores públicos a quienes se les encomienda dicha función, no cobrarán a las partes en conflicto emolumento alguno por la prestación de ese servicio público<sup>302</sup>. La prohibición de las denominadas costas judiciales no implica la ausencia de *costas procesales*, es decir, los gastos inherentes a la realización del proceso, los cuales son afrontados por las partes litigantes, tales como los honorarios de los abogados, el costo de los traslados al local de los tribunales, la expedición de copias certificadas, el traslado de testigos, por ejemplo. Si bien el servicio público es gratuito, su goce implica costos.

De aquí que, no obstante el acceso gratuito a la jurisdicción, una barrera, en ocasiones infranqueable para muchos justiciables, resultan ser, precisamente, los costos del proceso. Sin embargo, este tema está más relacionado con el

---

<sup>302</sup> ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA. EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE DIVERSOS PRINCIPIOS QUE INTEGRAN AQUEL DERECHO PÚBLICO SUBJETIVO, A CUYA OBSERVANCIA ESTÁN OBLIGADAS LAS AUTORIDADES QUE REALIZAN ACTOS MATERIALMENTE JURISDICCIONALES, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Segunda Sala, Tomo XV, Mayo de 2002, p. 299, tesis 2a. L/2002, aislada, Común.

aspecto de la *expeditud* o *accesibilidad* que con el de la gratuidad de la jurisdicción. No obstante la presencia de gastos a cargo de los usuarios del servicio, éste, por mandato constitucional, es gratuito, por lo que una cosa es que el acceso a los tribunales resulte más o menos oneroso, más o menos caro, y otra muy distinta la violación a la prohibición prescrita; en este caso, al igual que en el de los derechos fundamentales, no existen grados: la justicia es gratuita o no lo es.

Conforme con lo anterior, resulta posible concluir que el sistema jurisdiccional mexicano se configura, de acuerdo al texto constitucional, a partir de derechos fundamentales, normas de principio y normas de organización y operación. Ello puede resumirse en el siguiente esquema.

<b>Sistema jurisdiccional mexicano</b>		
<b>Derechos fundamentales</b>	<b>Normas constitucionales de principio</b>	<b>Normas constitucionales de organización y operación</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Derecho a la jurisdicción.</li> <li>• Derecho a la acción procesal.</li> <li>• Derecho de defensa o garantía de audiencia.</li> <li>• Derecho a las formalidades esenciales del procedimiento:               <ul style="list-style-type: none"> <li>a) ser notificado del inicio del procedimiento y sus consecuencias;</li> <li>b) tener oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa,</li> <li>c) tener la oportunidad de alegar,</li> <li>d) que se dicte de una resolución que dirima las cuestiones debatidas, y</li> <li>e) derecho a interponer recursos.</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Igualdad: Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales.</li> <li>• Irretroactividad de la ley: A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.</li> <li>• Legalidad: Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.</li> </ul>	Los tribunales: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Estarán expeditos para ello, en los plazos y términos que fijen las leyes.</li> <li>• Emitirán sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial.</li> <li>• Brindarán sus servicios en forma gratuita.</li> <li>• Serán independientes.</li> </ul>

Las normas de principio y las normas de organización y operación pueden ser traducidas, como de hecho es común hacerlo, en derechos fundamentales: el derecho fundamental a que no se apliquen, en forma retroactiva y en perjuicio de persona alguna, normas jurídicas o el derecho fundamental al acceso a la jurisdicción, por ejemplo. En tanto que derechos fundamentales, las normas constitucionales de principio y las de organización y operación, se garantizan mediante el juicio de amparo, en su vertiente de control de constitucionalidad. En otras palabras, el mecanismo de verificación de que tales normas, vistas como derechos fundamentales, han sido respetadas u observadas por las autoridades es el juicio de amparo. Sin embargo, cabe preguntarse si los medios de revisión en general o el mecanismo de control de constitucionalidad en particular pueden ser vistos o utilizados como barómetros de la eficiencia judicial.

El hecho de que una sentencia (de primera o de segunda instancia) sea revocada o modificada por la decisión de un juzgador revisor no implica, necesariamente, que la sentencia revocada o modificada sea incorrecta o esté equivocada. Es decir, una sentencia revocada o modificada no es, necesariamente, una decisión errónea o viciada. Así, el juez cuya sentencia se modifique o revoque no puede ser tildado, sin más, de “equivocado” o “ineficiente”.

En ocasiones se tiende a suponer que un índice de revocabilidad de sentencias (número de sentencias revocadas a un juzgador en un periodo fijo) puede convertirse en un indicador apto para observar qué tan “eficientes” son los tribunales o qué tan “buenas” son las decisiones que toman ciertos juzgadores.

Dicha tendencia tiene su origen en el propio diseño de la organización judicial mexicana, pues una organización jerarquizada tiende a imponer la percepción de que las decisiones de los “superiores” son las mejores. Por otra parte, una organización jerarquizada (cuya función principal es tomar decisiones) tiende a imponer, desde la cúspide, criterios estrictos con la finalidad de uniformar las decisiones futuras, de forma tal que, paulatinamente, se conforme un sistema coherente. Sin embargo, la

aplicación judicial del derecho se revela ante la jerarquía impuesta por la organización.

En los informes anuales que rinden los presidentes de los tribunales superiores de los estados, es común que se incluyan los datos relacionados con, por un lado, el número de sentencias de primera instancia que, en segunda, fueron confirmadas, modificadas y revocadas; y, por el otro, con el número de amparos directos interpuestos en contra de sentencias definitivas de las salas, desglosado, casi siempre, por concedidos (en forma lisa y llana o “para efectos”), negados y sobreseídos.

Por lo regular, al resaltar un número bajo de amparos concedidos, el presidente en turno afirma que ello es un indicador de la “calidad” de las resoluciones (y de la justicia) de ese tribunal. Es decir, se presupone que si las sentencias de la jurisdicción local se confirman en la federal ello obedece a que las sentencias son de “buena calidad”, tanto así como que los magistrados estatales “no se equivocaron”, pues lo federales “coincidieron” con ellos. Este supuesto, así como el corolario, se aplican por analogía a las decisiones de primera instancia: si la sentencia de ésta no es revocada o modificada entonces es una sentencia “buena” o “correcta”, y el juez está “haciendo bien las cosas”.

Hay que recordar que los mecanismos de revisión de las decisiones judiciales tienen como objeto someter a examen una resolución judicial que el impugnador considera que no está *apegada a derecho* o es errónea en cuanto a la *fijación de los hechos*<sup>303</sup>. En principio, pues, los medios de impugnación buscan disminuir la probabilidad de que se tomen decisiones “erróneas”.

Lo anterior supone que una decisión judicial puede resultar equivocada por dos razones: a) no “apegarse a derecho” y/o b) no fijar “correctamente” los hechos; y también supone que los jueces revisores están exentos de cometer errores y siempre son capaces de tomar decisiones correctas. Esto se inscribe en lo que Nieto ha denominado *determinismo legal* y que es una de las

---

<sup>303</sup> Alcalá-Zamora y Levene, *apud* Ovalle (2003:228).

falacias del paradigma jurídico tradicional<sup>304</sup>: cada caso tiene *una* solución correcta y siempre se encuentra en la ley.

Conforme a un modelo *decisional* de la aplicación judicial del derecho<sup>305</sup>, es posible distinguir, con efectos meramente descriptivos, cuatro diferentes problemas<sup>306</sup> que el juzgador debe resolver mediante sendas decisiones:

1. La determinación de la validez y aplicabilidad de las normas sustantivas de aplicación relevante al caso concreto (el problema de la *validez* de las normas).
2. La determinación de un significado de tales normas de manera precisa y suficiente para ser usadas en la decisión del caso concreto (el problema de la *interpretación* de las normas).
3. La aceptación, como probados, de los hechos del caso y su descripción en el lenguaje de las normas aplicables (el problema de la *prueba* de los hechos).
4. La determinación de las consecuencias jurídicas de los hechos probados de acuerdo con las normas aplicables (el problema de las *consecuencias*).

Para Igartua<sup>307</sup> es procedente aclarar que el juzgador no enfrenta *siempre todos* estos problemas, ni necesariamente en el orden mostrado, ni, menos aún, cada decisión es independiente de las otras.

Este mismo autor concluye que, de los problemas citados, el de la interpretación se filtra a los otros tres, pues éstos se resuelven en la medida en que se resuelva el del sentido atribuido a los textos normativos<sup>308</sup>. Así, el principal problema de la aplicación judicial del derecho estriba en la

---

<sup>304</sup> Nieto (2000:40).

<sup>305</sup> Wróblewski (1992:30).

<sup>306</sup> Wróblewski menciona seis, pues además de los arriba citados incluye como problemas al de la *subsunción* y al de la “decisión final”, sin embargo el propio autor considera que el primero es una cuestión de lógica formal y el segundo carece de interés.

<sup>307</sup> Igartua (2003:106).

<sup>308</sup> Igartua (2003:109).

determinación del sentido o significado de los textos normativos aplicables a un caso concreto.

Si los medios de impugnación tienen como objeto someter a examen una resolución judicial que se considera que no está *apegada a derecho* o es errónea en cuanto a la *fijación de los hechos*, cuando se interpone alguno de dichos medios se argumenta que alguna de las premisas del silogismo de la decisión es incorrecta, ya sea la normativa o la fáctica. Si se acepta que la premisa fáctica se construye a partir de la fijación de la normativa, y que el principal problema de ésta es el sentido atribuido a la norma, resulta entonces que, en muy buena medida, cuando se interpone un medio de impugnación en contra de la sentencia de algún juzgador, se está planteando un problema de interpretación.

El juicio de amparo, en sus vertientes de control de constitucionalidad y de medio de impugnación de las sentencias judiciales<sup>309</sup>, tiene como objetivo inmediato la verificación de que no se violaron los derechos de las partes en un proceso o en la decisión jurisdiccional con la cual culmina. En muchas ocasiones, se trata de un examen que tiene por objeto comprobar que tanto el proceso como la sentencia se apegan a las normas constitucionales y legales correspondientes. Esto último implica un contraste o comparación entre dos normas: la constitución o la ley y la sentencia combatida. Los principios lógicos de contradicción y de tercero excluido dictan<sup>310</sup> que a) dos normas jurídicas contradictorias no pueden ser válidas ambas, y que b) cuando dos normas de derecho se contradicen, no pueden resultar ambas invalidas; por lo tanto, al existir contradicción entre la sentencia y la norma constitucional o legal, y por mandato del principio de *lex superior*, la resolución judicial no puede ser válida.

Es indudable que esta comparación y la consecuencia posterior pueden ser complicadas; pero no es menos indudable que, en otras tantas ocasiones, tal ejercicio puede resultar bastante difícil. Esta dificultad nace del hecho de que los cánones o parámetros de comparación que se utilizan para calificar al objeto comparado no están fijos. En otras palabras: es evidente que el

---

<sup>309</sup> Fix-Zamudio (1999:29).

<sup>310</sup> García Máynez (2004:25).

parámetro con que se califica la constitucionalidad o legalidad de una sentencia es, precisamente, la constitución o la ley; pero resulta que éstos no son sino textos que, en virtud de ser continentes de lenguaje, pueden ser interpretados en cualquier momento. O sea que el sentido o significado de los documentos llamados “constitución” y “ley” no está fijado de manera indubitable, sino que siempre existe la posibilidad de “encontrar” o “crear” un sentido diferente.

Si se acepta lo anterior, se deberá aceptar también que, entonces, la discrepancia entre un juez de origen y un juez revisor puede ser resultado del diferente sentido que uno y/u otro atribuyan al texto interpretado. Por supuesto que la “mejor” interpretación será aquella mejor sustentada, es decir, la mejor argumentada. Pero de aquí no se sigue, en forma alguna, que los jueces que revisan las sentencias de otros jueces *siempre* cuenten con o generen los mejores argumentos que sostengan una *mejor* interpretación. Las decisiones judiciales, no hay que olvidarlo, son resultado del juicio o criterio de una persona que está obligada a justificar su decisión, la cual, sometida al juicio o criterio de una persona distinta, puede ser considerada equivocada o errónea, lo cual, a su vez, también se debe justificar<sup>311</sup>.

Sin embargo, en todo sistema que consista en la toma de decisiones y en la revisión de éstas, alguien debe tener la última palabra, alguien debe tomar la decisión que ponga fin a la discusión<sup>312</sup>. Esta necesidad del sistema no es una virtud moral, ya que la decisión final no necesariamente es la “mejor” decisión, por el mero hecho de que es la final. En otras palabras: la decisión de un tribunal revisor (de constitucionalidad o de legalidad) no necesariamente es mejor que la decisión revisada.

Suponer que las decisiones de *segunda instancia*, de *instancia de revisión* o de amparo directo son siempre las correctas (o quizá sólo las “más”

---

<sup>311</sup> Esto presupone que no existe una sola respuesta correcta a cada problema planteado a un juez, sino que puede haber, en ocasiones, al menos dos posibles soluciones correctas, de entre las cuales el juzgador se decide por una, decisión que está obligado a justificar o “motivar” como prescribe la constitución.

<sup>312</sup> Esta necesidad de todo sistema basado en la toma de decisiones se traduce, en un Estado de Derecho, en la necesidad de ofrecer o generar seguridad jurídica a los individuos.

correctas), implicaría, por un lado, que existe una y sólo una decisión correcta, a la cual fue incapaz de arribar el juzgador de primera instancia y, por el otro, que tal instancia resulta, siempre que sus decisiones sean sometidas a revisión, falible o *ineficiente*. Aún en el caso de que en segunda instancia se confirme la decisión tomada en la primera, la verdaderamente importante viene a ser la del tribunal revisor, pues la primera decisión se encuentra en suspenso mientras no se declare que el revisor “coincide” con el criterio del revisado.

Así, la revisión y, en su caso, consecuente casación de las decisiones judiciales no es un indicador confiable de la calidad de éstas. Es un mecanismo que puede ser de utilidad para detectar la regularidad con la que los jueces revisados se apegan a criterios establecidos o señalados por los jueces revisores, pero de esta necesidad del sistema no se sigue que las “mejores” decisiones “correctas” siempre sean tomadas (al menos frecuentemente) por los jueces revisores.

Hay que recordar que en una organización judicial jerárquica las decisiones se toman conforme a parámetros o estándares técnicos pertenecientes a alguno de los diferentes tipos o modelos, como son el tecnocrático o *consecuencialista* o el *legalista*. Conforme a la variante *lógica* del legalismo (en oposición a la variante pragmática), las opiniones dominantes se forman en la cúspide de la pirámide judicial y se filtran hacia los escalones inferiores.

De acuerdo con el legalismo lógico, la revisión de la decisión, a cargo de un juzgador de nivel superior, tiene como principal objetivo garantizar que las opiniones dominantes hayan sido las guías de la decisión de primera instancia, de forma tal que la coherencia del sistema no sufra afectaciones. Por ello es que se sostiene que la “tasa de revocabilidad” (el número de sentencias revocadas a un juzgador en un periodo dado) no puede resultar un indicador de eficiencia, sino de la regularidad con que un determinado juzgador sigue o no las “opiniones dominantes” generadas dentro de la judicatura.

La jurisprudencia es la interpretación judicial de la ley<sup>313</sup>, o sea, es el sentido o significado atribuido a las normas jurídicas con carácter de ley al ser aplicadas judicialmente<sup>314</sup>.

La jurisprudencia no implica la creación o derogación de una norma, sino que es la interpretación válida y obligatoria de la ley, que se forma por haberse resuelto una contradicción de tesis o sustentarse el mismo criterio en cinco ejecutorias, sin ninguna en contrario. Por ello, cuando existe, produce sus efectos para todos los casos concretos que se adecuen al supuesto precisado en la misma.<sup>315</sup>

En un texto publicado por la Suprema Corte se afirma que la jurisprudencia fija, como regla general obligatoria, el criterio jurídico sustentado en la sentencia, al examinar un punto concreto de derecho cuya hipótesis, por sus características de generalidad y abstracción, puede actualizarse en asuntos similares, y someter con los criterios jurídicos sostenidos en los precedentes, a los jueces inferiores<sup>316</sup>.

Conforme al artículo 192 de la *Ley de Amparo*, la jurisprudencia que establece la Suprema Corte de Justicia, funcionando en Pleno o en Salas, es obligatoria para éstas en tratándose de la que decreta el Pleno, y además para los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito (TCC); los Juzgados de Distrito, los Tribunales Militares y Judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y Tribunales Administrativos y del Trabajo, locales o federales. Por su parte, los Tribunales Colegiados de Circuito también crean jurisprudencia, la cual es obligatoria para los Tribunales

---

<sup>313</sup> JURISPRUDENCIA, en *Semanario Judicial de la Federación*, Sexta Época, Segunda parte, XLIX, pág. 60.

<sup>314</sup> JURISPRUDENCIA, NATURALEZA, en *Semanario Judicial de la Federación*, Sexta Época, Segunda Parte, XLIV, pág. 86; JURISPRUDENCIA, NO ES LEY, SINO INTERPRETACIÓN DE LA LEY, en *Semanario Judicial de la Federación*, Sexta Época, Segunda Parte, LII, pág. 53.

<sup>315</sup> REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. PROCEDE CUANDO EL TRIBUNAL COLEGIADO OMITE APLICAR LA JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN QUE DECLARA LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA LEY, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Segunda Sala, IX, Mayo de 1999, Página: 480, Tesis: 2a./J. 37/99, Jurisprudencia, Materia(s): Constitucional.

<sup>316</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación (2003:662).

Unitarios, los Juzgados de Distrito, los Tribunales Militares y Judiciales del fuero común de los Estados y del Distrito Federal, y Tribunales Administrativos y del Trabajo, locales o federales<sup>317</sup>.

Es tal la fuerza vinculante de la jurisprudencia que la Suprema Corte ha prescrito que los juzgadores están obligados a analizar y dar seguimiento, en forma permanente, a los medios informativos que la difunden<sup>318</sup>. Por lo que toca a los Jueces de Distrito, éstos tienen el deber de cumplir con la jurisprudencia y si no lo hacen incurren en responsabilidad cuando, lógicamente, existen elementos suficientes para tener por demostrado que tuvieron conocimiento de ella.

En virtud de la organización judicial mexicana, tanto la Suprema Corte como los TCC, pueden conocer de la legalidad y constitucionalidad de las decisiones del resto de juzgadores del sistema, tanto de los federales como de los estatales. Se ha reconocido que la revisión de las sentencias tiene la finalidad de evitar los choques de criterio entre diferentes juzgadores<sup>319</sup>. Así, la revisión que llevan a cabo los referidos órganos jurisdiccionales implica que la labor interpretativa de los órganos creadores de jurisprudencia federal recae tanto en leyes federales como en leyes locales. De esta forma, el sentido obligatorio de una disposición estatal de naturaleza civil, penal, mercantil, laboral o administrativa lo fijan aquellos órganos<sup>320</sup>.

---

<sup>317</sup> Artículo 193 de la *Ley de Amparo*.

<sup>318</sup> JURISPRUDENCIA. LA OBLIGATORIEDAD CONSTITUCIONAL DE LA SUSTENTADA POR EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, EXIGE DE LOS JUZGADORES ANÁLISIS Y SEGUIMIENTO PERMANENTES DE LOS MEDIOS INFORMATIVOS QUE LA DIFUNDEN, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XII, Agosto de 2000, Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Página: 364, Tesis: 2a. CV/2000, Tesis Aislada, Materia(s): Constitucional, Común.

<sup>319</sup> SENTENCIAS. LA CONTRADICCIÓN ENTRE LOS CRITERIOS SUSTENTADOS EN ELLAS POR LOS JUECES DE DISTRITO NO IMPLICA SU ILEGALIDAD, en *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Pleno, Tomo 71, Noviembre de 1993, p. 42, tesis P. LXXII/93, aislada, Común.

<sup>320</sup> No obstante el predominio de la jurisprudencia del poder judicial de la federación, en algunos estados los respectivos poderes judiciales también establecen su propia jurisprudencia: Baja California, Coahuila, Chihuahua, Durango, Estado de México,

No obstante lo anterior, existe un criterio aislado en el sentido de que

Si bien los Tribunales Colegiados de Circuito en la resolución de los asuntos de su competencia están facultados para emitir criterios interpretativos de la legislación de las entidades federativas, y al hacerlo colman los posibles vacíos legislativos que pudieran advertirse, esta atribución no puede llegar al extremo de integrar una aparente laguna normativa a partir de la existencia de una tesis aislada o jurisprudencial referida a una legislación de un Estado de la Federación distinto al en que se suscita el conflicto, si en la legislación aplicable no existe una disposición con contenido análogo al ya interpretado por un diverso tribunal, pues sostener lo contrario implicaría extender el contenido de aquél a cuestiones inherentes a la ley expedida por otra soberanía legislativa, sin considerar el ámbito territorial de aplicación de la norma vigente en cada demarcación federal, provocando así el desconocimiento de la soberanía de cada Estado miembro de la Federación<sup>321</sup>.

Al margen de la obligatoriedad de la jurisprudencia, una de las tareas principales de la Suprema Corte, y que es una productiva forma de creación de aquella, facilita que el sistema depure las contradicciones: la resolución de la contradicción de tesis<sup>322</sup>, la cual, junto con la revisión de las sentencias, tiene el fin declarado de salvaguardar la coherencia del sistema:

El artículo 197-A de la Ley de Amparo prevé el trámite para la denuncia y resolución de las contradicciones de tesis en los juicios de amparo de la competencia de los mencionados tribunales, y en su penúltimo párrafo establece expresamente que: "La resolución que se dicte no afectará las situaciones jurídicas concretas derivadas de los juicios en los cuales se hubiesen dictado las sentencias contradictorias.". Ahora bien, si la finalidad de esta disposición consiste en preservar la unidad de interpretación de las normas que integran el orden jurídico nacional, y no constituir una instancia más para el caso concreto,

---

Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, San Luis Potosí, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.

<sup>321</sup> JURISPRUDENCIA. PARA QUE LA EMITIDA CON MOTIVO DE LA INTERPRETACIÓN DE LA LEGISLACIÓN DE UNA ENTIDAD FEDERATIVA SEA APLICABLE EN OTRA, DEBEN EXISTIR EN AMBOS ESTADOS DISPOSICIONES LEGALES CON SIMILAR CONTENIDO, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Tomo XIX, Marzo de 2004, p. 1573, tesis VI.2o.C.205 K, aislada, Común.

<sup>322</sup> Fracción XIII del artículo 107 constitucional y artículos 197 y 197-A de la *Ley de Amparo*. Recuérdese la Suprema Corte establece jurisprudencia mediante, fundamentalmente, dos mecanismos: la reiteración de criterios y la contradicción de tesis.

pues por mandato de las fracciones VIII, último párrafo y IX del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las resoluciones que en materia de amparo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito, no admiten recurso alguno, salvo que decidan sobre la inconstitucionalidad de una ley o establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución Federal, es inconcuso que no puede pretenderse que, con motivo de la denuncia y resolución de tesis contradictorias sustentadas por Tribunales Colegiados de Circuito, se haga declaratoria alguna respecto de cuál de esas resoluciones debe prevalecer, ya que la materia de esta clase de fallos sólo consiste en determinar cuál es la tesis que debe regir en el futuro con carácter de jurisprudencia, en términos del último párrafo del artículo 192 de la ley citada, sin afectar las sentencias de amparo en cuanto a la solución de las cuestiones jurídicas en conflicto.<sup>323</sup>

A este sistema de integración de jurisprudencia también se le conoce como *unificación de criterios*, y según la Suprema Corte pretende preservar la unidad de la interpretación del orden jurídico nacional, mediante la determinación o establecimiento de los criterios que deben prevalecer cuando existe oposición entre los que sustenten las Salas de dicha Corte o los TCC en torno a un mismo problema jurídico, sin que se afecten las situaciones jurídicas concretas derivadas de los juicios que hubieran originado dichos criterios<sup>324</sup>.

Así, es posible que, al resolver sendos juicios de amparo directo, promovidos en contra de sentencias definitivas de segunda instancia, dos diferentes TCC examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes, provenientes del examen de los mismos elementos. Para que surja una contradicción, la diferencia de criterios se ha de presentar en las consideraciones, razonamientos o interpretaciones jurídicas de las sentencias respectivas<sup>325</sup>.

---

<sup>323</sup> CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. NATURALEZA Y ALCANCE DE LA RESOLUCIÓN QUE LE RECAE, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Primera Sala, Tomo XV, Mayo de 2002, p. 5, tesis 1a./J. 28/2002, jurisprudencia, Común.

<sup>324</sup> Suprema Corte (2005:37).

<sup>325</sup> CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA, en *Semanario Judicial de la Federación y su*

La existencia de este sistema de integración de jurisprudencia presupone la existencia de al menos dos respuestas correctas a “cuestiones jurídicas esencialmente iguales”, puesto que al resolver la contradicción de tesis, la Suprema Corte asume como correctas las decisiones concretas tomadas en los respectivos juicios de los que emanaron los criterios en conflicto<sup>326</sup>, y la finalidad de la solución de la pugna estriba en fijar el criterio obligatorio para el futuro. Es decir, el sistema jurídico mexicano deshecha la tesis de la “única respuesta correcta”<sup>327</sup> a cada problema jurídico, pero dispone de un mecanismo para evitar la diversidad de criterios.

Las contradicciones de tesis tienen que ser resueltas para mantener el presupuesto de la *sistematicidad* del conjunto de normas jurídicas (entendido no sólo como los textos normativos, sino como el conjunto de sentidos o significados atribuidos a dichos textos).

La resolución que se dicta por el órgano competente tratándose de una denuncia de contradicción de tesis, tiene como finalidad esencial crear certeza y seguridad jurídica, al precisar la tesis que debe prevalecer con la categoría de jurisprudencia, misma que puede producir los siguientes efectos: 1.- Confirmar el sentido de la norma jurídica, mediante la ratificación que la jurisprudencia hace de lo preceptuado en ella. 2.- Interpretar la ley, explicando el sentido de los preceptos legales y poniendo de relieve su alcance y efectos. 3.- Suplir la laguna o deficiencia de la ley, colmando los vacíos de ésta y creando en ocasiones una norma que la complementa. 4.- Determinar si el legislador derogó, modificó o

---

*Gaceta*, Novena Época, XIII, Abril de 2001, Instancia: Pleno, Página: 76, Tesis: P./J. 26/2001, Jurisprudencia, Materia(s): Común.

<sup>326</sup> “La resolución que se dicte no afectará las situaciones jurídicas concretas derivadas de los juicios en los cuales se hubiesen dictado las sentencias contradictorias” prescribe el segundo párrafo del artículo 197-A de la *Ley de Amparo*, que hace eco de lo dispuesto por el tercer párrafo de la fracción XIII del artículo 107 de la constitución; CONTRADICCIÓN DE TESIS. ES IMPROCEDENTE SI LA DENUNCIA TIENE POR OBJETO DECIDIR CUÁL DE DOS RESOLUCIONES DICTADAS EN UN JUICIO DE AMPARO, A LAS QUE SE ATRIBUYE CONTRADICCIÓN, DEBE SUBSISTIR Y CUÁL DEBE QUEDAR SIN EFECTOS.- Apéndice 2000, Tomo VI, Común, Jurisprudencia SCJN, Página: 95 Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Tesis: 119, Jurisprudencia, Materia(s): Común.

<sup>327</sup> Aarnio (1990:23).

abrogó una norma jurídica. 5.- Motivar al legislador a que derogue, modifique o abrogue la norma jurídica.<sup>328</sup>

Si bien el propio diseño del sistema judicial hace posible la existencia de diferentes soluciones correctas a problemas similares, al mismo tiempo genera los mecanismos pertinentes para la unificación de criterios, lo que se fundamenta en la idea de que el sistema jurídico tiene que carecer de lagunas, redundancias o contradicciones.

Al resolver la contradicción de tesis, la Suprema Corte puede adoptar alguno de los criterios en disputa o bien fijar un tercero distinto<sup>329</sup>. En este segundo caso, incluso se estaría en presencia de hasta tres diferentes soluciones no sólo posibles sino correctas al mismo problema jurídico. La de la Suprema Corte se convierte, por una necesidad del sistema, en la respuesta *final*, de aplicación obligatoria en el futuro, pero en forma alguna en la única correcta. Tan es así que en el actual sistema, la jurisprudencia dictada por el Pleno no es obligatoria para éste, aunque sí para las Salas; de igual manera, la jurisprudencia dictada por éstas no les resulta obligatoria a las mismas. Esto genera que sea posible que dichos órganos cambien sus criterios de una manera más simple que al crearlos<sup>330</sup>.

Inclusive, la Segunda Sala de la Suprema Corte ha sostenido que si la jurisprudencia deja de ser obligatoria al ser interrumpida por una ejecutoria

---

<sup>328</sup> CONTRADICCIÓN DE TESIS. EFECTOS JURIDICOS QUE PRODUCE LA JURISPRUDENCIA AL RESOLVERLA, en *Semanario Judicial de la Federación* VII, Junio de 1991 Octava Época, Instancia: Tercera Sala, Página: 92, Tesis: 3a. CIV/91, Tesis Aislada, Materia(s): Común.

<sup>329</sup> “la Suprema Corte válidamente puede acoger un tercer criterio, el que le parezca correcto, de acuerdo con el examen lógico y jurídico del problema, lo que es acorde, además, con el texto de las citadas disposiciones en cuanto indican que la Sala debe decidir ‘... cuál tesis debe prevalecer’, no, cuál de las dos tesis debe prevalecer”, CONTRADICCIÓN DE TESIS. NO TIENE QUE RESOLVERSE INVARIABLEMENTE DECLARANDO QUE DEBE PREVALECER UNO DE LOS CRITERIOS QUE LA ORIGINARON, PUESTO QUE LA CORRECTA INTERPRETACIÓN DEL PROBLEMA JURÍDICO PUEDE LLEVAR A ESTABLECER OTRO, Octava Época, Instancia: Cuarta Sala, Fuente: Apéndice 2000, Tomo VI, Común, Jurisprudencia SCJN, Página: 99, Tesis: 122, Jurisprudencia, Materia(s): Común.

<sup>330</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación (2005:93).

en contrario, ello genera una doble posibilidad: a) que se siga aplicando el criterio de la jurisprudencia que perdió obligatoriedad, o bien b) que se aplique el de la ejecutoria aislada, pues existe libertad para aplicar el criterio jurídico que se estime adecuado<sup>331</sup>.

Así, el sistema normativo mexicano se rinde ante lo evidente: no existen las respuestas correctas únicas a los problemas jurídicos; sin embargo, el propio sistema pugna por la fijación de criterios uniformes. Pero ni siquiera la Suprema Corte está exenta de cambios de criterio. Y cuando éstos se dan es difícil sostener que el criterio anterior o superado es “incorrecto” y que el nuevo criterio es “el correcto”. En otras palabras, no es posible afirmar que cuando el máximo tribunal del país modifica alguno de sus criterios, reconoce, de manera implícita, que se “equivocó”<sup>332</sup>. Simplemente ha escogido un criterio distinto, pero correcto, de entre otros correctos y posibles.

Así como no es posible sostener que la Suprema Corte reconoce sus “errores” cuando modifica alguno de sus criterios obligatorios, tampoco lo es que la revocación o modificación de una sentencia de primera instancia implica, forzosamente, que la decisión revisada sea incorrecta. Igualmente, un alto índice en la concesión de amparos directos no necesariamente implica una deficiencia en la calidad de las decisiones de los tribunales revisados. Ello es así porque una sentencia puede ser revocada o modificada porque a) es incorrecta o b) el revisor sostiene un criterio diferente al empleado por el revisado. En el segundo caso se puede estar en presencia de dos soluciones correctas, aunque por el diseño del sistema, deberá prevalecer el criterio del órgano revisor.

---

<sup>331</sup> JURISPRUDENCIA. SI ES INTERRUMPIDA POR UNA EJECUTORIA EN CONTRARIO DEJA DE SER OBLIGATORIA, PERO ELLO NO IMPIDE QUE SE SIGA EL CRITERIO DE AQUÉLLA NI TAMPOCO OBLIGA A QUE SE APLIQUE EL DE LA EJECUTORIA AISLADA, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XII, Agosto de 2000, Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Página: 365, Tesis: 2a. CVI/2000, Tesis Aislada, Materia(s): Común.

<sup>332</sup> Aunque siempre es posible que incluso el máximo tribunal del país tome decisiones incorrectas. Al mejor cazador, dicen, también “se le va la liebre”.

Por lo tanto, el índice de revocabilidad de sentencias o de concesión de amparos directos no es, en principio, un indicador del todo útil para la observación de la calidad del desempeño de la función jurisdiccional, pues no permite precisar si las sentencias se revocan o los amparos se conceden debido a su falta de corrección o a la divergencia de criterios en torno a las soluciones correctas posibles.

Un juzgador al que continuamente le revocan sus sentencias puede ser a) un “mal” juzgador (porque sus decisiones son incorrectas), o b) un juzgador cuyos criterios, no obstante correctos, difieren de los generalmente aceptados o impuestos. En el primer caso se estaría en presencia de un juzgador inepto, en el segundo de un juzgador “revolucionario” o al menos “rebelde”<sup>333</sup>. Por supuesto que nadie desearía ser juzgado por un inepto; pero siempre es necesario (y sano) que alguien discrepe de la opinión mayoritaria.

¿Cómo distinguir entre un juzgador “inepto” y uno “revolucionario”? Los grandes datos estadísticos en torno a la revocabilidad de las sentencias no son suficientes para ello. Pero el hecho de que, en una organización judicial jerarquizada, como lo es la mexicana, a un juzgador le sean revocadas o modificadas frecuentemente sus decisiones es indicativo de que se puede estar en presencia de una “anormalidad”. Para distinguir al “mal” juez del juez “rebelde” será necesario analizar sus decisiones, para poder determinar si las mismas son incorrectas o, siendo correctas, diferentes a las postuladas por el revisor.

En otras palabras, el índice de revocabilidad de las sentencias no es un dato que, por sí mismo y en exclusiva, arroje información certera en torno a la “calidad” de las sentencias de un juzgador en particular. Por ello es que tal indicador se debe descartar para medir la eficiencia organizacional de los tribunales. Sin embargo, como ya se anotó, el índice de revocabilidad puede

---

<sup>333</sup> Esta misma situación se puede presentar en los órganos jurisdiccionales colegiados, en donde se pueden encontrar juzgadores “ineptos” (a los que sus compañeros juzgadores continuamente tiene que corregir en sus proyectos de sentencia) o juzgadores “revolucionarios” o “rebeldes” (que de manera reiterada sostienen opiniones correctas pero distintas al del resto de sus compañeros juzgadores). Este último caso es el origen de los votos minoritarios, votos concurrentes y votos particulares.

convertirse en un, si se puede llamar así, indicador de “anormalidades”. Sólo al cabo de un análisis metódico y transparente de las sentencias del juzgador “fuera de lo común” se estaría en condiciones de comprobar alguna de las hipótesis: si se trata de un juez “inepto” o de un juez “rebelde”.

El escrutinio sistematizado y metódico del desempeño judicial debe correr a cargo de observatorios ciudadanos, por lo que a éstos puede (o debe) corresponder un análisis de las sentencias de los juzgadores con mayores índices de revocabilidad. La finalidad ya se señaló: distinguir entre juzgadores con criterios muy independientes y juzgadores carentes de criterio. El efecto, además de la sana *accountability*, podría verse reflejado en la permanencia del juez en el cargo (en caso de la ineptitud) o en el reconocimiento (y consecuente refuerzo) de su independencia (en caso de “rebeldía de criterio”).

Si desde el punto de vista de la corrección de las decisiones judiciales los mecanismos de revisión de su legalidad y/o constitucionalidad son debatibles, desde el punto de vista de la eficiencia de la organización judicial lo son con mayor razón. A partir de una óptica estrictamente *organizacional* de la función jurisdiccional, ni el recurso de apelación ni el juicio de amparo en negocios judiciales resultan ser los instrumentos más adecuados para la medición del desempeño concreto de las organizaciones denominadas tribunales.

Ello es así porque si los mecanismos de revisión de las decisiones jurisdiccionales no resultan ser los más adecuados para evaluar el desempeño judicial desde un punto de vista estrictamente jurisdiccional, con menor razón serán herramientas adecuadas para la medición de la eficiencia de los tribunales desde una perspectiva estrictamente organizacional. Esta afirmación conduce al planteamiento de la pregunta de en qué términos puede hablarse de eficiencia de los tribunales.

## CAPÍTULO SÉPTIMO LA EFICIENCIA.

Es común que “eficiencia” sea colocada al lado de otras palabras que, regularmente, son utilizadas con el mismo sentido, tales como “efectividad” o “eficacia”. No obstante, en términos de política pública se torna preciso distinguir claramente entre las palabras empleadas, puesto que cada una de ellas se refiere a situaciones o hechos distintos.

La eficacia es la medida en que se alcanzan los objetivos y las metas planteadas, en un periodo determinado, con independencia de los costos que ello implique<sup>334</sup>. Esta definición resalta dos aspectos, las metas u objetivos y el tiempo. Lo importante es alcanzar las primeras en el tiempo originalmente planeado, sin reparar en los costos que ello conlleve. La importancia del elemento “tiempo” destaca cuando se trata de la ejecución de políticas públicas proyectadas con fines específicos y en atención a una población beneficiaria, por ejemplo una campaña de alfabetización o de mejoramiento de la salud bucal:

Para disminuir la incidencia de [una cierta] enfermedad, la meta es desinfectar 2 000 casas rurales, agrupadas en caseríos de una zona deprimida del país. El tiempo previsto para la realización de tal actividad fue de 22 semanas y se calculó un costo total de \$12 por casa desinfectada. A las 15 semanas de iniciadas las acciones se verificó que habían sido tratadas 1 500 viviendas y el costo unitario había resultado ser \$14.<sup>335</sup>

La fórmula mediante la cual se ha definido operativamente la *eficacia* es la siguiente:

$$\text{Eficacia} = \frac{\text{Unidades de metas logradas} \times \text{Tiempo planeado para alcanzar la meta total}}{\text{Unidades de metas programadas} \times \text{Tiempo real para llegar al logro obtenido}}$$

---

<sup>334</sup> Cohen y Franco (2003:102).

<sup>335</sup> Cohen y Franco (2003:103).

De forma tal que, si dicha fórmula se aplica al ejemplo referido, tenemos que la eficacia se ha elevado un 10% de lo esperado por unidad de tiempo, puesto que el resultado de las operaciones es mayor a 1.

$$\frac{1\ 500 \times 22}{2\ 000 \times 15} = 1.10$$

En otros términos, lo anterior significa que si bien se había programado desinfectar 2000 casas en 22 semanas, ello implicaba desinfectar, aproximadamente, 91 casas por semana. En los hechos, se desinfectaron 1500 casas en 15 semanas, es decir, 100 por semana, o sea 9 casas más que las proyectadas. La tarea se ha ejecutado con un 10% de superioridad a lo programado. Sin embargo, el costo de cada casa desinfectada se incrementó un 14%.

Por otra parte, en el lenguaje cotidiano, la *eficiencia* es la capacidad de producir el resultado o efecto deseado, empleando para ello la menor cantidad posible de energía, esfuerzo, dinero o tiempo<sup>336</sup>. En otras palabras, hacer lo planeado o alcanzar lo deseado al menor costo posible (de tiempo, dinero o esfuerzo). Se dice, por ejemplo, que una máquina es eficiente porque hace lo que se espera que haga con los recursos previstos (combustible por ejemplo), o con menos. La eficiencia es, por lo tanto, una *relación* que se presenta entre lo que se invierte para producir o hacer algo y el resultado obtenido.

En el lenguaje de las políticas públicas, la *eficiencia* implica un uso o una utilización *racional* de los recursos disponibles para la producción de un bien o la consecución de un objetivo, pues se le puede definir desde dos distintas perspectivas:

---

<sup>336</sup> Lara (2002:374).

- a) *si la cantidad de producto está predeterminada*, se persigue minimizar el costo total o medio que se requiere para generar tal cantidad de producto<sup>337</sup>; si ya se estableció que se tienen que desinfectar 2000 casas, la ejecución será eficiente si alcanza tal objetivo a un costo menor a \$12 por casa;
- b) *si el gasto total está fijado de antemano*, se busca optimizar la combinación de insumos para maximizar el producto<sup>338</sup>; si para desinfectar casas rurales, agrupadas en caseríos de una zona deprimida del país, se ha otorgado un presupuesto de \$24000, la ejecución de la acción pública será eficiente si con tal cantidad se maximiza el número total de casas desinfectadas, es decir, se desinfectan más de 2000 casas.

Si se afirma que *eficiencia* implica la utilización de los recursos disponibles de manera racional, en los incisos anteriores se han precisado dos maneras o formas de utilizar *racionalmente* los recursos: producir más con los mismos insumos o producir lo mismo con menos insumos. La racionalidad de estas formas de utilización de los recursos estriba en buscar la *maximización* de los mismos, es decir, un uso al límite superior o extremo al que se pueden llevar tales recursos. Éstos son, fundamentalmente, dos: el tiempo y el dinero. En este sentido, la eficiencia está directamente relacionada con la idea de “óptimo”.

La *racionalidad* es el conjunto de valores que dan base a la justificación y explicación de las acciones de los individuos<sup>339</sup>. Se puede hablar, esquemáticamente, de, al menos, dos racionalidades: la teleológica y la

---

<sup>337</sup> Cohen y Franco (2003:104).

<sup>338</sup> *Ibidem*.

<sup>339</sup> Una acción, según Weber (1992:5), es una conducta humana a la que el sujeto que la comete le enlaza un sentido subjetivo; una acción “social” es aquella en la cual “el sentido mentado por su sujeto o sujetos está referido a la conducta de *otros*, orientándose por ésta en su desarrollo”, es decir, la acción social lo es en virtud del sentido que la conducta humana adquiere, no a partir del significado que el actor le atribuye, sino a partir del significado que recibe los sistemas de relaciones o interacciones, derivadas de expectativas intersubjetivas relativamente estables. Los seres humanos respondemos a diferentes factores que nos hacen actuar de determinadas maneras.

normativa<sup>340</sup>. En el primer caso, las intenciones, pretensiones u objetivos del actor sirven para explicar, y en su caso justificar, sus acciones; en el segundo, la existencia de normas (de diversos tipos) explica y puede llegar a justificar el comportamiento de un actor. Por supuesto que es común que las dos racionalidades se complementen al momento de explicar y justificar las acciones sociales. Quien robe un banco, por ejemplo, puede estar orientado por una racionalidad teleológica, pero no puede dejar de actuar en relación con determinadas normas (jurídicas y morales, principalmente).

Para la economía, el hombre actúa como un ser racional si maximiza sus propios intereses *en cualquier aspecto de su vida*<sup>341</sup>, de donde se sigue que la económica es un tipo de racionalidad teleológica, ya sea instrumental o estratégica: “las personas racionales basan sus decisiones en sus expectativas del futuro, no en sus lamentaciones del pasado”<sup>342</sup>. Una acción del Estado es racional cuando maximiza sus propios intereses: si es interés estatal desinfectar casas rurales, maximizará los recursos necesarios para ello, de forma tal que tenderá a gastar menos para alcanzar la meta fijada o bien alcanzará mayores objetivos con un presupuesto determinado.

Al igual que en el caso de la eficacia, en el de la eficiencia se ha propuesto la siguiente fórmula para calcularla<sup>343</sup>:

---

<sup>340</sup> Esquemáticamente, se identifican dos grandes tipos de acciones sociales (Ferrari, 2000:129): a) la acción *teleológica*, en la cual el actor trata de modificar un “mundo de estados de cosas de hecho existentes”, que puede ser, a su vez: a’) *instrumental o técnica*, si la pretensión del actor es modificar únicamente el mundo físico; o a’’) *estratégica*, si el actor pretende obrar sobre el mundo social, es decir, si su intención es interferir con la acción de otros actores; b) la acción *regulada por normas*, la cual, por definición, se presenta tanto en el mundo físico como en el social, y que resulta ser una categoría conceptual general que engloba diversas modalidades de la acción: *siguiendo* las normas, *a través* de las normas o *en función* de las normas (Ferrari, 2000:136). La acción regulada por normas significa, pues, una acción relacionada con una o varias normas, de donde se sigue que la acción regulada por normas no implica necesariamente un cumplimiento de las mismas.

<sup>341</sup> Posner (1998:11); Posner (2000:67); Calsamiglia (1997:11); Roemer (2000:7).

<sup>342</sup> Posner (1998:15).

<sup>343</sup> Cohen y Franco (2003:105).

$$\text{Eficiencia} = \frac{\text{Unidades de metas logradas} \times \text{Tiempo planeado para alcanzar la meta total} \times \text{Costo programado}}{\text{Unidades de metas programadas} \times \text{Tiempo real para llegar al logro obtenido} \times \text{Costo real}}$$

De donde se sigue que si el resultado es mayor a 1 la acción es más que eficiente, si el resultado es 1, la acción es simplemente eficiente, y si el resultado es menor a 1, la acción es ineficiente. Si lo anterior se aplica al ejemplo que se ha empleado se obtiene que:

$$\frac{1\ 500 \times 22 \times 12}{2\ 000 \times 15 \times 14} = 0.9429$$

Lo anterior significaría que la acción de desinfectar casa rurales se ha llevado a cabo con un 94.29% de eficiencia, o en otras palabras, que tal acción estatal se ha ejecutado con un 5.71% de ineficiencia en relación con la programación prevista.

Por último, en el lenguaje de las políticas públicas la *efectividad* está referida a la relación entre los resultados y los objetivos; éstos suelen ser definidos como la situación que se desea obtener al final del periodo de duración de la política pública, mediante la aplicación de los recursos y la realización de las acciones previstas<sup>344</sup>. Los objetivos se ubican cronológicamente *antes* de la realización de la acción proyectada y se fijan conforme a los valores de quienes proyectan dicha acción, por lo tanto es necesario distinguirlos de los *efectos*, es decir, los resultados de las acciones llevadas a cabo conforme al programa o proyecto y, consecuentemente, se

---

<sup>344</sup> Cohen y Franco (2003:88).

verifican *durante o después* del mismo.<sup>345</sup> Conforme a lo anterior, es posible que una política pública alcance los objetivos que se le fijaron, aunque no produzca los resultados o efectos buscados, o sea, aquellos que inicialmente se pensó obtener.

Para seguir con el ejemplo: si el objetivo o meta de la acción estatal es desinfectar 2000 casa rurales en 22 semanas a un costo de \$12, y ello se consigue, de aquí no se sigue que se produzca el efecto buscado o deseado: disminuir la incidencia de una cierta enfermedad. Es decir, se puede estar en presencia de una acción eficaz y eficiente, aunque no efectiva. En este sentido, una organización resulta:

- a) *efectiva* en la medida en que los objetivos o metas de su acción produzcan los efectos buscados o deseados;
- b) *eficaz* en la medida en que alcanza los objetivos y las metas que se le fijan, en un periodo determinado, con independencia de los costos que ello implique;
- c) *eficiente* en la medida en que, para alcanzar los objetivos y las metas que se le fijan, en un periodo determinado, utiliza en forma racional los recursos disponibles, es decir, los maximiza.

La efectividad se relaciona con los efectos, la eficacia con los objetivos y la eficiencia con los costos. La efectividad implica, necesariamente, la eficacia; pero ésta no implica necesariamente la eficiencia, de forma tal que se puede ser efectivo (y por tanto eficaz) sin ser eficiente. La relación efectividad-eficacia es necesaria, pero la relación eficacia-eficiencia es contingente, de donde se sigue que la relación efectividad-eficiencia también puede o no darse.

Si bien es posible analizar la eficacia sin analizar la eficiencia, un examen en torno a la eficiencia requiere, necesariamente, información en torno al o los objetivos de la organización, pues no es posible hacer una investigación sobre el uso o utilización *racional* de los recursos disponibles para la producción de un bien o la consecución de un objetivo, sin antes conocer el

---

<sup>345</sup> Cohen y Franco (2003:92).

bien a producir o el objetivo a conseguir. Ello no implica que sea necesario verificar si el objetivo o meta se ha alcanzado o conseguido, sino simplemente conocer tal objetivo o meta. En otras palabras, se puede cuestionar la eficiencia de una organización, sin que ello necesariamente implique un cuestionamiento en torno a su eficacia o a su efectividad.

En un apartado anterior se mencionó que el objeto de observación de esta investigación son las organizaciones que reciben el nombre de “tribunales”, cuya función principal, la jurisdiccional, consiste en componer litigios mediante el uso imperativo del derecho a través de un *proceso*. Así, se empleará el término “eficiencia” en relación directa con las organizaciones denominadas “tribunales”, y no con lo que, en forma genérica e indeterminada, se puede nombrar “justicia”. Esta aclaración tiene como finalidad distinguir entre el debate filosófico en torno a la relación entre “justicia” y “eficiencia”, tan propio del análisis económico del derecho (AED) y de la filosofía del derecho<sup>346</sup> y el análisis *organizacional* de los tribunales<sup>347</sup>.

La relación entre la eficiencia y la justicia fue puesta en relieve a partir del surgimiento del análisis económico como paradigma del derecho y ha generado interesantes debates entre los filósofos jurídicos contemporáneos. La pregunta central a la que se busca dar una respuesta gira en torno al canon conforme al cual se califican las normas y las decisiones jurídicas: ¿el canon de la justicia o el canon de la eficiencia?

Conforme a una cierta interpretación, el AED es el análisis del derecho adecuado, o que se adecua, a un modelo económico específico, que consagra el emparejamiento del principio de eficiencia (en el sentido de optimalidad de Pareto) y el paradigma de la competencia (el mercado)<sup>348</sup>; es posible distinguir entre un AED *normativo* y un AED *positivo*: el primero prescribe lo que debería ser el derecho, el segundo describe lo que es, y ambos lo hacen mediante la aplicación del *modelo económico*: el desarrollo de las

---

<sup>346</sup> Fix-Fierro (1995:26); Calsamiglia (1997); Hierro (2002); Roemer (2000).

<sup>347</sup> Fix-Fierro (1995:29).

<sup>348</sup> Paz Ares (1981:630).

implicaciones de asumir que las personas maximizan racionalmente su satisfacción<sup>349</sup>.

Se ha sostenido que el AED es

un desarrollo del planteamiento utilitarista, para el cual la formulación del principio de eficiencia (entendido como maximización de la utilidad) constituyó siempre el núcleo del problema. Si –en efecto– de acuerdo con la ética utilitarista el objetivo es alcanzar «la mayor felicidad para el mayor número», el problema estriba en cómo medir la cantidad de felicidad y la cantidad de participantes en ella.

Si el mercado es la institución que permite alcanzar la mayor felicidad para el mayor número entonces el mercado se justifica sobre bases utilitaristas, esto es porque es eficiente. De modo que el mercado, al ser eficiente, es justo; y cualquier intervención en el funcionamiento del mercado se justifica exclusivamente *en su origen* por un fallo del mercado y *en su finalidad* por reparar su funcionamiento (es decir, por sustituir-conforme-a-sus-propias-reglas al mercado). Cualquier otro tipo de intervención sería ineficiente y, por ello, indebida (injusta).<sup>350</sup>

Si el tema central del debate en torno a la justicia y la eficiencia estriba en el establecimiento de un canon de corrección, es importante destacar, antes que nada, lo que el AED entiende por “eficiencia”; ésta ha sido interpretada de diversas formas, desde el “óptimo de Pareto” hasta la maximización de la riqueza pasando por el principio de Kaldor-Hicks<sup>351</sup>. Sin embargo, la propuesta de Posner de identificar la eficiencia con la maximización de la riqueza es la que ha generado, en tiempos recientes, los debates más enconados.

Posner sostiene que la *maximización de la riqueza* es un criterio ético de utilidad para calificar la corrección de las normas y de las decisiones jurídicas; la riqueza, define este autor, es el valor en dinero, o su equivalente en dinero, de todo en una sociedad<sup>352</sup>, es decir, “riqueza” se refiere a la suma

---

<sup>349</sup> Posner (2000:67 y 69).

<sup>350</sup> Hierro (2002:19 y 20).

<sup>351</sup> Roemer (2000:26).

<sup>352</sup> Posner (2000b:173).

de todos los bienes y servicios, tangibles e intangibles, medidos por precios de dos tipos: precios de oferta (lo que la gente está dispuesta a pagar por bienes que aún no poseen) y precios de demanda (lo que la gente pide para vender o deshacerse de lo que posee)<sup>353</sup>; por lo tanto, el valor económico de algo consiste en lo que alguien esté dispuesto a pagar por ese algo o, si ya lo tiene, en la cantidad de dinero que pide por deshacerse o renunciar a ese algo<sup>354</sup>. En este sentido, la eficiencia es entendida como una asignación tal de recursos que maximice el valor, es decir, la riqueza. El principio de maximización de la riqueza implica:

primero, una distribución inicial de derechos individuales (a la vida, a la libertad y el trabajo) a sus dueños naturales; segundo, libre mercado que permita que estos derechos sean reasignados de vez en cuando para otros usos; tercero, normas jurídicas que simulen las operaciones del mercado cuando los costos de transacción del mercado sean prohibitivos; cuarto, un sistema de remedios legales para impedir y remediar invasiones de los derechos, y quinto, un sistema personal de moralidad (las “virtudes protestantes”) que sirvan para reducir los costos de transacción del mercado<sup>355</sup>.

Bajo esta óptica, los derechos pertenecientes a la tradición o familia de *common law*, como el inglés y el norteamericano, tienden a resultar más eficientes que otros derechos, en particular que los de la familia o tradición romanista<sup>356</sup>. Ello obedecería a la utilización estratégica del proceso judicial por parte de los litigantes (o los abogados de los litigantes) con el objetivo de fijar o establecer precedentes de aplicación futura, de forma tal que a golpe a sentencia se tornan más eficientes las leyes. Esta posición presupone, en términos de Damaska, un Estado reactivo interesado más en resolver los conflictos que en generar e implementar políticas públicas<sup>357</sup>. En este sentido, los derechos de *common law* son eficientes en la medida en que responden a un particular diseño estatal.

---

<sup>353</sup> Posner (1990:356).

<sup>354</sup> Posner (1998:19).

<sup>355</sup> Posner (2000b:180).

<sup>356</sup> Rubin (2000:343).

<sup>357</sup> Damaska (1986:71).

Es importante destacar que cuando Posner habla de maximización de la riqueza tiene en cuenta la existencia de dos tipos de costos: el costo social y el costo privado, el primero incide en la riqueza de una sociedad, el segundo sólo la redistribuye<sup>358</sup>. Las normas y decisiones jurídicas son eficientes en la medida en que reducen o eliminan los costos sociales y distribuyen la carga de los costos privados. Así, los jueces, al decidir cuestiones litigiosas, reparten cargas entre las partes, de forma tal que pueden corregir el mal funcionamiento del mercado, de manera que los costos sociales se reduzcan o desaparezcan. Los jueces, antes de preguntarse quién tiene derecho a qué, debieran cuestionarse quién puede pagar mejor qué. En este contexto, la eficiencia se constituye como el canon de corrección de las normas y decisiones jurídicas.

La eficiencia es la maximización de la riqueza, y la maximización de la riqueza se consigue atribuyendo cualesquiera bienes a aquellos que están en disposición y voluntad de pagar más por ellos. Este criterio de eficiencia... supone –si ha de valer como criterio normativo- que la riqueza (el tamaño del pastel) es un valor, de modo que la eficiencia como maximización de la riqueza constituye un principio normativo (incrementar algo valioso)<sup>359</sup>.

El debate en torno a la relación inversa entre la eficiencia y la justicia, y el correspondiente a la eficiencia como principio normativo, no forma parte de este trabajo, y únicamente se menciona para aclarar que el empleo del término “eficiencia” no se refiere a estas cuestiones. Sin embargo, es innegable que la eficiencia, tal como quedó arriba definida, está directamente relacionada con la utilización de recursos (y por lo regular casi todos los recursos son escasos) de manera óptima en la consecución de un objetivo fijado, de forma tal que dicho término se relaciona de manera directa con la economía, entendida como la ciencia de la elección racional en un mundo donde los recursos son limitados en relación con las necesidades humanas<sup>360</sup>.

En otras palabras, se deja de lado la cuestión teórica que debaten el AED y la filosofía jurídica sobre los cánones de corrección de las normas y las

---

<sup>358</sup> Posner (1998:15).

<sup>359</sup> Hierro (2002:69).

<sup>360</sup> Posner (1998:11).

decisiones jurídicas, pero se retoma el modelo económico para analizar la dimensión más terrenal de eso que se denomina justicia: el diseño y el funcionamiento de esas organizaciones que se denominan tribunales.

En la medida en que los tribunales son instituciones sociales que utilizan y manejan *recursos sociales escasos*, caen bajo la competencia de la economía y son susceptibles de ser descritos y evaluados mediante el lenguaje económico. Por tanto, los tribunales se vuelven relevantes en términos de costos (tiempo y dinero), demanda y oferta, eficiencia de producción y asignación<sup>361</sup>.

El funcionamiento de los tribunales está siempre referido al derecho, sin cuya mediación no actúan. En virtud de ello la importancia de la racionalidad económica, y en especial la eficiencia, en dicho funcionamiento dependerá de la situación específica de intercambio entre los discursos jurídico y económico en una sociedad determinada<sup>362</sup>. El intercambio que aquí se propone se centra, exclusivamente, en la dimensión organizacional y operativa de los tribunales.

Arriba se ha sostenido que un tribunal es un conjunto de personas que, con determinados medios, funcionan para alcanzar un fin determinado, es decir, es una *organización* que, junto con otras organizaciones del mismo tipo, interactúan en un marco institucional. Se ha mencionado también que los tribunales desempeñan diferentes funciones al momento de resolver los conflictos que les son planteados, por lo que la función primordial, primaria y más reconocida es la jurisdiccional. El medio a través del cual los tribunales ejercen ésta es el proceso.

En tanto que organización, a un tribunal se le puede identificar su tarea fundamental, que estriba en componer litigios o resolver conflictos que le son planteados; ésta es su misión, que tradicionalmente les ha sido reconocida y asignada. Un tribunal existe necesariamente para componer litigios, por lo que se justifica por la misión que cumple.

---

<sup>361</sup> Fix-Fierro (2006:110).

<sup>362</sup> Fix-Fierro (2006:110).

La tarea fundamental de los tribunales se justifica, a su vez, como una forma de satisfacer una necesidad tanto individual como colectiva: el mantenimiento de un determinado orden, el cual a su vez se justifica por la certidumbre que le genera a los individuos. Así, los tribunales existen y funcionan *porque* pretenden evitar que las personas no se hagan justicia por sí mismas, que ejerzan violencia para defender su vida, su integridad física, sus propiedades o sus posesiones. De esta forma, se puede precisar que como *consecuencia* del desempeño de su tarea fundamental, que consiste en componer los litigios de los que conocen, se pretende que los tribunales eviten que las personas se hagan justicia por sí mismas o que empleen la violencia para defender su vida y posesiones.

Lo anterior es aplicable para todos los tribunales en general; sin embargo, en razón de que estas organizaciones, en tanto que órganos del Estado, se basan en las prescripciones constitucionales, resulta indispensable, para el caso específico de los tribunales mexicanos, identificar, en el mismo texto constitucional, los objetivos estratégicos que han de perseguir los tribunales mexicanos.

Si la misión estriba en la tarea fundamental que los tribunales están llamados a desempeñar, los objetivos estratégicos responden a la pregunta en torno a cómo se cumple con la misión, es decir, cómo se desempeña la tarea fundamental. Los objetivos estratégicos no son sino logros que la organización pretende realizar en el desempeño de la misión. Si ésta estriba en componer los litigios que les son sometidos a los tribunales, la pregunta es ¿cómo es que la constitución prescribe que se debe cumplir con dicha misión? El texto del artículo 17 constitucional, en lo que interesa a este trabajo, es el siguiente:

Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

....  
....

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

...  
...

Conforme con lo anterior, la norma constitucional prescribe que los tribunales mexicanos deben componer los litigios que les sean sometidos de la siguiente manera:

- a) expedita
- b) en los plazos y términos que fijen las leyes
- c) pronta
- d) completa
- e) imparcial
- f) independiente

Es preciso señalar que los objetivos estratégicos van más allá de la operación cotidiana, pues su función es orientar las tareas ordinarias que día con día se llevan a cabo en la organización. Los objetivos estratégicos, como su nombre lo indica, son los objetivos cuya persecución guía, explica o justifica el desempeño de las tareas cotidianas. Por su parte, los objetivos específicos serán aquellos que, cada tribunal, es decir, cada organización en particular se fije con la intención de que, en la consecución de los objetivos estratégicos, se empleen de manera racional los recursos con que dispone.

Los objetivos específicos deben ser congruentes tanto con los objetivos estratégicos como con la misión de la organización y deben estar referidos exclusivamente a todas aquellas situaciones, proyectos y acciones que procuren cambios y transformaciones sustantivas orientadas a mejorar la gestión y operación cotidiana de la organización. A partir de la identificación de los objetivos específicos, los tribunales en tanto que organizaciones, pueden diseñar estrategias, fijar metas y construir indicadores que les permitan mejorar el desempeño de su tarea fundamental.

En otros términos, los tribunales, en tanto que organizaciones, serán *efectivos* en la medida en que los objetivos o metas de su acción produzcan los efectos buscados o deseados; *eficaces* en la medida en que alcancen los

objetivos y las metas que se les fijan, en un periodo determinado, con independencia de los costos que ello implique; y resultarán *eficientes* en la medida en que, para alcanzar los objetivos y las metas que se le fijan, en un periodo determinado, utilicen en forma racional los recursos disponibles, es decir, los maximicen.

Ya se precisó que los *objetivos* primarios que los actores sociales les asignan a los tribunales, o bien las *finalidades* respecto de las cuales se prescribe su uso, son, precisamente los que por lo regular reciben el nombre de “funciones”<sup>363</sup>. La literatura correspondiente identifica como objetivos o metas de los tribunales a) la composición de litigios, b) la aplicación y creación de normas jurídicas, c) el ejercicio del control social y d) la legitimación del régimen político. Sin embargo, las tres funciones finales se desempeñan (es decir, los tres últimos objetivos se tienden a alcanzar) en forma concomitante a la composición de litigios, de donde resulta que ésta es la función u objetivo más importante, inmediato y reconocido. En la medida en que los tribunales lo alcancen resultarán eficaces.

El que los tribunales compongan los litigios pretende generar el efecto de que se elimine la autotutela de los intereses, también llamada *autodefensa*, que consiste en que uno de los sujetos en conflicto, o ambos inclusive, lo resuelvan o intenten resolverlo mediante su acción *directa*<sup>364</sup>. En la medida en que los litigios o conflictos se compongan mediante la violencia legítima monopolizada por el Estado, y no a través de la violencia privada e ilegítima, los tribunales serán efectivos.

Lo anterior encuentra su justificación no sólo en la teoría política y en la teoría procesal, sino también en las prescripciones constitucionales mexicanas. Así, el artículo 17 precisa, en su primer párrafo, que ninguna persona “podrá” ni a) hacerse justicia por sí misma, ni b) ejercer violencia para reclamar su derecho. Y *para que* nadie se haga justicia por sí, ni ejerza violencia para reclamar algún derecho, se instituye un conjunto de tribunales; en otras palabras, para evitar lo primero (es decir, para hacer *efectiva* la prohibición de autodefensa) se hace lo segundo (se crean

---

<sup>363</sup> Ferrari (1989:107).

<sup>364</sup> Alcalá-Zamora (2000:50).

tribunales). De esta forma, el efecto que persigue la creación de un sistema judicial es la erradicación de la violencia derivada de la composición privada de los litigios; en otras palabras, en la medida en que, en efecto, nadie se haga justicia por sí mismo ni ejerza violencia para reclamar algún derecho, resultarán efectivos los tribunales.

Por otra parte, el mismo artículo 17 constitucional le fija un *objetivo o función* a los tribunales: la “impartición de justicia”, expresión a la que comúnmente se da el sentido práctico de componer los litigios. De esta forma, una interpretación del texto constitucional sería que *para evitar que las personas se hagan justicia por sí mismas y/o que ejerzan violencia para reclamar algún derecho, se instituyen tribunales encargados de componer los litigios.*

La composición de los litigios, como función u objetivo de los tribunales, según prescribe la constitución, *debe ser* realizada o alcanzada en los plazos y términos fijados por las leyes. Por otra parte, los tribunales, en tanto que encargados de componer los litigios, *deben estar* expeditos, *deben ser* independientes, *deben emitir* sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial y sus resoluciones *deben ser* plenamente ejecutadas. De esta forma, en la medida en que los tribunales, al componer los litigios en los plazos y términos fijados por las leyes, estén expeditos, sean independientes, emitan sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial y sus resoluciones sean plenamente ejecutadas, resultarán eficaces.

Finalmente, los tribunales serán eficientes si en la consecución tanto del objetivo principal (la composición de litigios) como de los secundarios (expeditud, independencia, etc.), utilizan de manera óptima los recursos de los que disponen. En otras palabras, los tribunales resultan eficientes cuando alcanzan niveles óptimos del desempeño la función jurisdiccional.

Los tribunales son			
Efectivos	Eficaces		Efficientes
Si consiguen el efecto deseado	Misión Tarea fundamental de la organización	Objetivos estratégicos ¿Cómo se debe cumplir con la misión?	Si, en la consecución de los objetivos estratégicos, utilizan de manera racional sus recursos
Que ninguna persona se haga justicia por sí misma.	La composición de los litigios que le son planteados.	En los plazos y términos fijados por las leyes  De manera expedita, pronta, completa, imparcial e independiente	Niveles óptimos de desempeño: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Objetivos específicos</li> <li>• Estrategias</li> <li>• Metas</li> <li>• Indicadores</li> </ul>
Que ninguna persona ejerza violencia para reclamar algún derecho.			

Si bien el citado artículo 17 constitucional prescribe la ejecución plena de las resoluciones de los tribunales, este resulta un objetivo estratégico cuyo alcance no corresponde del todo a las organizaciones llamadas tribunales, puesto que es una tarea en la que intervienen factores y sujetos que escapan al control de los jueces, por lo que para efectos de este trabajo no se considerará.

Los niveles óptimos del desempeño de la función jurisdiccional, que indican una utilización racional de los recursos disponibles, no están fijos ni han sido definidos en lo general y abstracto, sino que dependen de la tradición jurídica, de la propia organización judicial y el diseño procesal, y sobre todo del diseño propio del Estado<sup>365</sup>. Por ejemplo, a partir de la segunda mitad de la década de los 80's en Estados Unidos se llevó a cabo un proyecto de construcción, prueba y pilotaje de un sistema de estándares y medidas de

<sup>365</sup> Damaska (1986:9).

desempeño judicial<sup>366</sup>; tras este esfuerzo, que ha resultado provechoso, aunque no perfecto, se han llevado a cabo otras acciones en el mismo sentido en diversas partes del mundo<sup>367</sup>. No hay que perder de vista que la generación de indicadores judiciales recibió un fuerte impulso en razón de la tendencia global hacia la “reforma judicial”<sup>368</sup>, la adecuación de las instancias de justicia a las necesidades de sociedades y, sobre todo, a los mercados globalizados.

En 1985, anticipándose a esfuerzos gubernamentales, la *American Bar Association* publicó sus *Guidelines for the Evaluation of Judicial Performance*, lo que propagó la idea del análisis del desempeño judicial con la finalidad de auxiliar a los propios juzgadores a mejorar su actuación<sup>369</sup>. En febrero de 2005, la barra mencionada actualizó dichos lineamientos. Otras organizaciones también se han ocupado del tema y desarrollado indicadores: el *Nacional Center for State Courts*<sup>370</sup>, el *Vera Institute of*

---

<sup>366</sup> Keilitz (2000:563); *cfr.* la serie de documentos publicados por el *Bureau of Justice Assistance* del Departamento de Justicia de los Estados Unidos: *Trial Court Performance Standards and Measurement System, Program Brief* (1997), *Trial Court Performance Standards with Commentary* (1997), *Planning Guide for Using the Trial Court Performance Standards and Measurement System* (1997) y *Trial Court Performance Standards and Measurement System, Implementation Manual* (1997).

<sup>367</sup> Paraguay, Argentina o Perú, por mencionar a países latinoamericanos. Por otra parte, en septiembre de 2002, el Comité de Ministros del Consejo de Europa creó la *Comisión Europea para la Eficiencia de la Justicia* (CEPEJ), la cual, entre otras actividades, ha generado un esquema piloto para la evaluación de los sistemas judiciales. Entre sus publicaciones se pueden mencionar: *Practical ways of combating delays in the justice system, excessive workloads of judges and case backlogs*, CEPEJ (2004) (5) (D1) y *A new objective for judicial systems: the processing of each case within an optimum and foreseeable timeframe*, CEPEJ (2004) 19 REV 2.

<sup>368</sup> Pastor y Maspóns (2004:7).

<sup>369</sup> Greenstein *et al* (2002:5).

<sup>370</sup> *Appellate Court Performance Standards and Measures* (1999); *Efficiency, Timeliness, and Quality: A New Perspective from Nine State Criminal Trial Courts* (1999);

*Justice*<sup>371</sup>, la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID)<sup>372</sup> el Banco Mundial<sup>373</sup> o *Lex Mundi Project*<sup>374</sup>.

Una razón más para la utilización de indicadores, y la uniformidad de éstos, es la posibilidad de comparar el desempeño o funcionamiento de diferentes tribunales. Esta es la justificación que utilizó el CJF para uniformar, con el resto de países iberoamericanos, la información estadística relacionada con el desempeño de los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación:

Derivado de las reuniones denominadas “Cumbres Iberoamericanas de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia”, así como de los “Encuentros Iberoamericanos de Consejos de la Judicatura”, se planteó la necesidad de unificar criterios de captación, procesamiento y utilización de los sistemas de información estadística que fueran útiles tanto para la aplicación de parámetros de evaluación al interior de cada país, como para establecer indicadores de ponderación genéricos entre los países que asistieron a los referidos encuentros.<sup>375</sup>

En lo fundamental, los indicadores que se han generado en diversos países por diferentes organizaciones, tienden, por lo regular, a “medir” productos<sup>376</sup> (casos resueltos, tiempo de tramitación, sobrecarga, etc.) más que resultados (satisfacción de los usuarios, calidad de las sentencias, etc.). Sin embargo,

---

<sup>371</sup> *Measuring Progress toward Safety and Justice: A Global Guide to the Design of Performance Indicators across the Justice Sector* (2003).

<sup>372</sup> *Pautas para promover la independencia y la imparcialidad judicial* (2002) y *Manual de seguimiento y administración de casos en los sistemas judiciales* (2002).

<sup>373</sup> Con trabajos pioneros enfocados a América Latina, elaborados por Buscaglia y Dakolias: *The Judicial Sector in Latin America and the Caribbean* (1996); *Judicial Reform in Latin American Courts. The Experience in Argentina and Ecuador* (1996); *Comparative international Study of Court Performance Indicators. A Descriptive and Analytical Account* (1999); *Court Performance around the World. A comparative Perspective* (1999); *Judicial Reform. A process of Change Through pilot Courts* (1999). Por otra parte, en 2005 apareció *Judicial Systems in Transition Economies*, donde se abordan aspectos relacionados con la eficiencia y su medición.

<sup>374</sup> *Legal Structure and Judicial Efficiency: the Lex Mundi Project* (2001).

<sup>375</sup> Matriz de Indicadores (<http://www.cjf.gob.mx/dgepj/default.htm>)

<sup>376</sup> El CJF precisa que los indicadores que utiliza son de tres tipos: generales, de litigiosidad y de productividad.

una cosa es qué tan rápido marche el tren y otra distinta es que nos conduzca al lugar que deseamos; se puede ir muy aprisa, y llegar cuanto antes, pero ¿llegamos al punto que queríamos? Por ello es que, al momento de construir los indicadores, es preciso definir, antes que nada los “niveles óptimos de desempeño”, es decir, es necesario preguntarse ¿cómo es que deberían desempeñar (en forma ideal) los tribunales su función esencial o fundamental que es resolver conflictos?

Lo más importante, al momento de diseñar los indicadores de desempeño, estriba en definir con claridad el uso que se le quiere atribuir a tales indicadores, o bien el objeto de la medición. Así, por ejemplo, si lo que se pretende observar es el grado de satisfacción de los usuarios del servicio, las encuestas a éstos será una herramienta fundamental; pero si lo que se pretende es analizar la relación entre la oferta y la demanda en términos de respuesta de procesamiento, la fuente de información tendría que ser otra distinta a las percepciones de los usuarios. Lo anterior resulta muy importante, puesto que con frecuencia, en México se confunde percepción con desempeño. El objetivo de este trabajo no es la medición de la percepción de los usuarios del servicio público de impartición de justicia, por lo que, de entrada, las encuestas sólo serán empleadas como referentes de lo que son: información en torno a cómo ven los justiciables a los tribunales.

Hablar del desempeño de los tribunales, y tratar de observarlo, es una tarea que corresponde, en primer término, a los órganos de gobierno y administración del conjunto de tribunales. Esto es así porque para poder medir y, sobre todo, evaluar, el desempeño de los órganos jurisdiccionales, entendido como el *ejercicio de la función jurisdiccional*, primero hay que fijar criterios “ideales” de dicho desempeño. Una de las mejores formas de “conocer” es comparar, pues mediante la comparación es posible comprender, explicar e interpretar. Esto se logra mediante el *control* de nuestras hipótesis:

[P]arangonar sirve para controlar –verificar o falsificar- si una generalización (regularidad) se corresponde con los casos a los cuales se aplica. Se entiende que comparamos por muchísimas razones. Para ‘situar’, para aprender de las experiencias de los otros, para tener términos de parangón (...), para explicar

mejor, y por otros motivos. Pero la razón que nos obliga a comparar seriamente es el control. Consideremos la proposición ‘las revoluciones son causadas por privaciones relativas’ o bien ‘los sistemas de mercado postulan la democracia’. ¿Verdadero o falso? Para saberlo necesitamos mirar a nuestro alrededor, es decir, controlar comparando<sup>377</sup>.

En los ejemplos citados por Sartori, se comparan las revoluciones registradas en diversos países y/o las verificadas en un mismo país en diversas épocas, o bien se comparan los gobiernos democráticos en países de economías de mercado; en otras palabras, se coteja una cosa con otra: países con países, sistemas económicos con sistemas económicos, perros con perros, manzanas con manzanas. También es posible comparar perros con gatos o manzanas con peras, si se tiene perfectamente claro qué es lo que se está controlando.

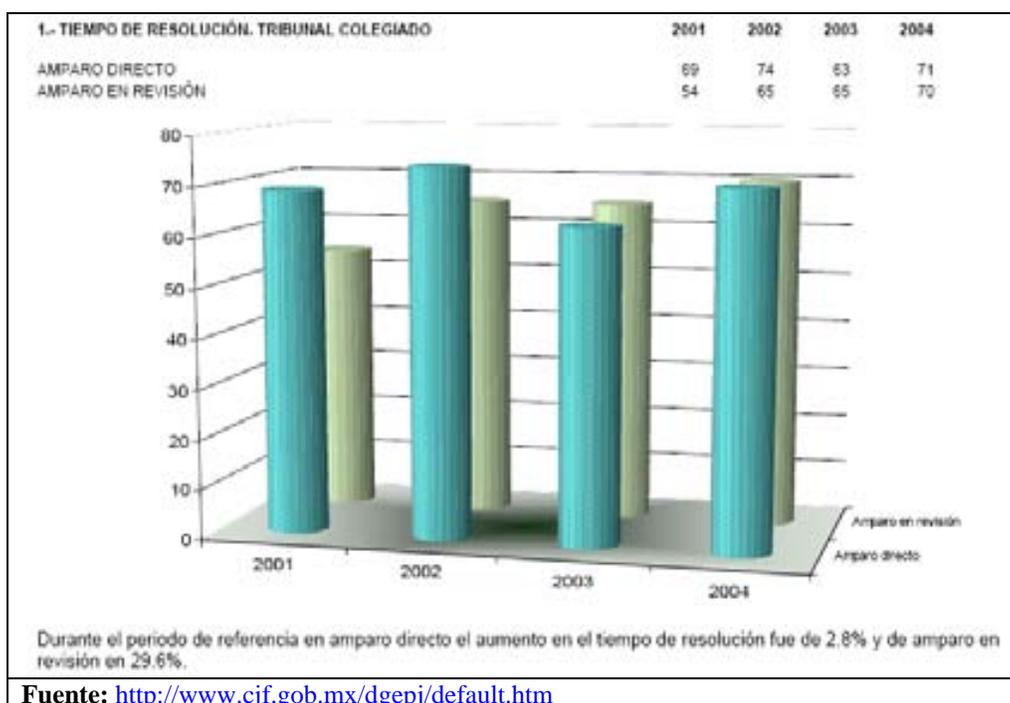
Con frecuencia, en ámbitos del propio poder judicial o en los medios de comunicación masiva o en ejercicios académicos, se presenta la duda en torno a cómo se desempeñan los tribunales: ¿bien o mal? Claro, si se toma en cuenta que el de la justicia es un servicio público, la pregunta puede plantearse en términos de una relación entre el costo y el beneficio: ¿qué tan eficientes son los tribunales? Si así se plantea la pregunta se podría contestar, básicamente, de tres maneras: que los tribunales son 1) muy eficientes, 2) más o menos eficientes o 3) poco eficientes. Pero ¿cómo saber que la afirmación “los tribunales son muy eficientes” es correcta?

Por supuesto que a dicha pregunta se le puede responder con un “depende”. Y ¿de qué depende? Pues de los parámetros que se utilicen para controlar la hipótesis (que no deja de serlo hasta que se verifica o falsea) “los tribunales mexicanos son muy eficientes”. Y una manera de controlar es comparar. En el caso de la eficiencia de los tribunales, se pueden comparar los de México con los de Argentina, Chile o Costa Rica. Aunque también se podrían comparar con los de Estados Unidos, Canadá, Inglaterra o Australia. También es posible comparar los tribunales federales con los tribunales estatales, o bien los tribunales civiles con los administrativos, o los penales con los laborales.

---

<sup>377</sup> Sartori (1999:32).

Por ejemplo, en la *Matriz general de datos de Estadística Judicial 2001 - 2004*, del CJF, se puede encontrar la siguiente gráfica, la que muestra la variación, en días, que ha registrado el tiempo de resolución de los dos principales procesos que se conocen en los Tribunales Colegiados de Circuito (TCC).



Se puede apreciar una variación importante en el caso de la resolución de los recursos de revisión interpuestos contra sentencias de amparo indirecto, pues en tres años el tiempo empleado en su tramitación aumentó en 16 días. Hay que recordar que el tiempo es un recurso fundamental, tanto para quien presta el servicio como, fundamentalmente, para quien lo solicita o recibe. En un principio el aumento de días genera la impresión de que, por alguna

razón (esa es la otra parte de la investigación), los TCC han tenido un desempeño *ineficiente*. Sin embargo, el mismo dato referido a la resolución de juicios de amparo directo, en el que la variación es mínima en comparación con el anterior (2 días) no nos indica mayor cosa, pues hay que considerar las variaciones intermedias que se han registrado y, sobre todo, porque carecemos, con la pura presentación de la gráfica, de información suficiente para saber si el desempeño de los TCC respecto del amparo directo es aceptable o lamentable.

En otras palabras: es bueno conocer que en 2004 tomaba 71 días la resolución de un juicio de amparo directo, pero ¿es esto bueno o malo? Y la respuesta será, necesariamente, “depende”: ¿en comparación con qué? ¿Con otros países? ¿Con otras jurisdicciones nacionales? ¿Con lo que duraba dicho proceso hace diez o cinco años? La información que el dato pueda arrojar dependerá de cómo controlemos la investigación, es decir, cómo comparemos.

Una manera de comparar consiste en crear parámetros ideales: la exposición de cómo se desarrollaría una forma especial de conducta humana, *si* lo hiciera con todo rigor con arreglo al fin que persigue, sin perturbación alguna de errores o afectos, y *de estar* orientada de un modo unívoco por un solo fin<sup>378</sup>. Es decir, el ideal, como la palabra bien lo indica, representaría la perfección, la excelencia, desde cuya perspectiva se observaría el objeto de la comparación. Como siempre se ha dicho, los tipos ideales no se presentan jamás en la realidad, pero son útiles para determinar qué tanto se acerca el objeto comparado al ideal.

En el ejemplo anterior, para poder calificar los datos en torno al tiempo de resolución de los juicios de amparo directo entre 2001 y 2004, sería necesario conocer el canon o parámetro de comparación o calificación, para poder determinar qué tan cerca o lejos se encuentra el desempeño de los TCC del ideal. Así, una afirmación del tipo “los tribunales mexicanos son muy eficientes” se puede verificar (o falsear) si se observa qué tanto se

---

<sup>378</sup> Weber (1992:9).

acercan dichos tribunales a un ideal o a un conjunto de ideales de desempeño.

En Estados Unidos, por ejemplo, las metas a las que se deben acercar los tribunales norteamericanos fueron fijadas por una comisión integrada por jueces federales y locales, administradores judiciales y académicos especializados en cuestiones judiciales<sup>379</sup>. En Inglaterra, por su parte, el proceso de reforma al procedimiento civil estuvo regido por los principios que el sistema de justicia debe perseguir, tal como fueron formulados por Lord Woolf en su reporte final<sup>380</sup>. En México, hasta donde se tiene noticia, no se ha precisado algo parecido, al menos no en forma pública.

Se puede refutar la última afirmación si se sostiene que eso no ha sucedido porque resulta innecesario, puesto que en el texto constitucional se encuentran tales principios o metas, además de que los ordenamientos mexicanos de origen internacional los reiteran o aclaran. Es decir, es posible afirmar que se cuentan con elementos normativos suficientes para la construcción de ideales de desempeño óptimo en las normas constitucionales, tanto federales como estatales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos o los Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura adoptados por la ONU, por sólo mencionar algunos.

Pero, una cosa es sostener que la constitución prescribe que los tribunales deben estar “expeditos”, deben ser “independientes” y deben emitir sus resoluciones con “prontitud” y otra muy diferente es colmar las dudas en torno a qué tan expeditos (o accesibles), independientes y rápidos resultan, en la realidad, tales organizaciones.

En otras palabras, nadie podría sostener que carece de importancia que los tribunales sean independientes, por ejemplo; ni que es falso que la constitución prescriba que éstos deben estar expeditos. Lo que los órganos de gobierno y administración de los tribunales no han establecido, al menos no de manera pública, son los parámetros de evaluación de lo expedito e

---

<sup>379</sup> *Trial Court Performance Standards and Measurement System. Program Brief* (1997:3).

<sup>380</sup> Woolf (1996:4).

independiente de los tribunales. En este trabajo se intenta proponer un conjunto de tales parámetros; lo anterior reclama, entonces: a) la definición de tales principios, b) la delimitación de las áreas de desempeño sobre las que rigen, c) el establecimiento de estándares de desempeño y d) la fijación o construcción de indicadores de tal desempeño.

En primer lugar es necesario identificar los principios o valores que deben regir la actividad o función jurisdiccional, es decir, hay que responder a la pregunta ¿cómo debe ser ejercida la función jurisdiccional? Esta pregunta se formula en el contexto del estudio de los tribunales como organizaciones, por lo que no se espera una respuesta del tipo “la función jurisdiccional debe ser ejercida conforme a la constitución, o a parámetros de justicia, o apegada a derecho”. La pregunta se puede formular así: ¿cómo deben estar organizados los tribunales para ejercer, en forma óptima (eficiente), la función jurisdiccional? Es posible afirmar que *para ejercer en forma óptima la función jurisdiccional, los tribunales mexicanos, en tanto que organizaciones, deben: a) ser independientes, b) estar expeditos y c) emitir con prontitud sus resoluciones.*

En segundo lugar, es necesario dotar a tales principios de una definición operativa que permita un contraste con la realidad, es decir, la definición de los principios constitucionales que rigen a los tribunales en tanto que organizaciones debe contener elementos que permitan su observación empírica. En tercer término, se necesario distinguir entre *área de desempeño, criterio o estándar e indicador*. La primera se refiere al ámbito, entendido como el *espacio ideal configurado por las cuestiones y los problemas de las actividades de los tribunales relacionadas entre sí.*

Por ejemplo, Concha y Caballero utilizan en sus trabajos<sup>381</sup> cuatro áreas de desempeño: estructura y organización, actividad jurisdiccional, administración y operación y elemento subjetivos. Por su parte, Hammergren<sup>382</sup> propone seis: selección de los jueces, administración de la carrera judicial, administración interna, recursos, proceso judicial y profesión jurídica. Respecto de cada principio se debe precisar cómo es que

---

<sup>381</sup> Concha y Caballero (2001); (2003).

<sup>382</sup> Hammergren (2001).

el ideal se manifiesta, es decir, es necesario precisar el canon, criterio o estándar al que hay que acercarse y, finalmente, hay que establecer la manera en que el desempeño se ha de observar, o sea, el indicador. De esta forma se puede construir una matriz que permita analizar el desempeño de los órganos jurisdiccionales según los principios señalados, a lo cual se dedican los siguientes apartados.

En torno a la creación de la mencionada matriz, cabe señalar que Fix-Fierro sostiene que la eficiencia es un componente de la “efectividad” (que aquí se ha denominado eficacia); se puede afirmar que los tribunales son “efectivos” (eficaces) cuando se cumplen ciertos requisitos<sup>383</sup>:

- a) contar con un diseño institucional adecuado al desempeño de sus funciones;
- b) estar integrados por personal jurisdiccional profesionalizado inserto en una carrera judicial;
- c) tener la capacidad de seleccionar y manejar los casos que se consideren “relevantes” socialmente;
- d) contar con una capacidad de procesamiento suficiente para “tratar” los asuntos de manera pronta;
- e) abogados bien preparados y capaces de interactuar en y con los tribunales;
- f) contar con un mínimo de legitimidad.

Los cuatro primeros requisitos están directamente relacionados con el marco institucional, es decir normativo, dentro del que se desempeñan los tribunales. Hay que recordar que los tribunales, en tanto que organizaciones, resultan “jugadores” cuya actividad se rige, forzosamente, por las “reglas del juego” en el que participan, por lo tanto es evidente que los tribunales están sujetos a restricciones institucionales. Esto es por demás relevante, puesto que sólo se podrá calificar el desempeño de tales organizaciones si se considera el contexto en el cual actúan o funcionan. Así, los tribunales tratarán, conforme a la racionalidad económica, de maximizar la utilización de sus recursos dentro de las reglas impuestas por el ambiente político, y

---

<sup>383</sup> Fix-Fierro (2006:38).

sólo posteriormente tenderán a considerar las “reglas del juego” como posibles objetivos de su acción<sup>384</sup>, mediante, por ejemplo, su interpretación o propuestas o proyectos de reforma a las normas sustantivas, procesales u orgánicas.

En el caso de la *selectividad*, entendida como *el grado de discriminación entre las controversias sociales que potencialmente pueden llegar a los tribunales y el número de las que efectivamente se presentan ante ellos*<sup>385</sup>, la posibilidad de acceso a los tribunales, por ejemplo, depende directamente de las normas procesales que precisan los tipos de conflicto y los “puntos de entrada” de los mismos a los tribunales. Así, los tribunales seleccionan los casos en razón de las restricciones institucionales a los que los somete la legislación procesal u orgánica. En el caso del *diseño institucional*, por otra parte, es obvia la restricción con la que cuentan los tribunales: éstos sólo pueden “ser” lo que el legislador quiere que “sean” y sólo pueden ejercer la función jurisdiccional en la medida en que el legislador haya querido que la ejerzan.

Así, los cuatro primeros requisitos que menciona Fix-Fierro dependen del marco institucional dentro del que se desempeñan los tribunales; las restricciones a las que éstos son sometidos forman el contexto, el ambiente dentro del cual funcionan y resulta imposible ignorar tales restricciones. De esta forma, al momento de construir indicadores de la actividad jurisdiccional de las organizaciones denominadas “tribunales”, se tiene que decidir si los ideales que se fijen estarán dentro de las restricciones institucionales o éstas serán ignoradas. La opción depende de la finalidad que se persiga con la medición del desempeño, pues en el segundo caso se puede pensar en un análisis que pretenda justificar cambios institucionales.

Por otra parte, el requisito consistente en “abogados bien preparados y capaces de interactuar en y con los tribunales” se refiere, de manera directa, a la existencia de profesionales jurídicos, es decir, abogados bien formados; esto significa que este requisito de la “efectividad” (eficacia) de los tribunales depende de la calidad de la formación universitaria de los

---

<sup>384</sup> Majone (2000:138).

<sup>385</sup> Fix-Fierro (2006:118).

abogados en una comunidad determinada. Resulta evidente el nexo entre formación profesional de abogados y desempeño de integrantes de organizaciones, como los agentes del ministerio público, por ejemplo, pues por mucho que se pueda hacer en torno a la capacitación de personal, si éste carece de buenas bases en su formación profesional, resultará poco probable que tal personal observe un desempeño profesional óptimo.

En este sentido, los tribunales, en tanto que organizaciones que reclutan a sus integrantes entre una comunidad de profesionales universitarios, dependen de las escuelas de derecho. Una formación profesional deficiente incidirá, necesariamente, en el desempeño de las organizaciones encargadas de ejercer la función jurisdiccional.

En torno a la legitimidad, tal como ya se mencionó anteriormente, se debe precisar que es un atributo del poder político que consiste en que una parte importante de la población mantiene un grado de consenso tal que es altamente probable obedecer sin que sea necesario, salvo en casos marginales, recurrir a la fuerza<sup>386</sup>.

La fuente de la legitimidad es el consenso; pero no todo consenso es racional, y la única legitimidad *legítima* en la actualidad es la legitimidad racional; ésta tiene su origen en la *justificabilidad* del consenso; el consenso es racional cuando puede ser justificado con *razones* que pueden ser discutidas<sup>387</sup>. El poder del Estado es legítimo cuando vale como justificado ante los ojos de los individuos. Kriele sostiene que la cuestión de la legitimidad es, actualmente, la de la justificación racional del poder del Estado<sup>388</sup>. El mismo autor sostiene que la legitimidad (y la obligatoriedad de las normas de derecho) no reclaman o exigen una reflexión y una decisión en torno a ellas, sino que tal reflexión y decisión son exigibles sólo en caso de se les quiera desconocer. En otras palabras: para obedecer las expresiones

---

<sup>386</sup> Pasquino (1988:866).

<sup>387</sup> Kriele (1980:37). “El término ‘racional’ significa que una proposición, una norma o una valoración es justificable mediante una argumentación apropiada”, Wróblewski, (2001:46).

<sup>388</sup> Kriele (1980:39).

del poder estatal no resulta necesario cuestionarlas, pero para desobedecerlas si se requiere un cuestionamiento autónomo del individuo<sup>389</sup>.

Conforme a lo anterior, por lo regular las decisiones de los tribunales, en tanto que organizaciones del Estado, son acatadas por los destinatarios sin mayores reparos, precisamente porque se les considera (*a priori* se podría decir) organizaciones legítimas que actúan dentro de un régimen o sistema legítimo. Los desacatos son excepcionales. Por ello mismo, los tribunales refuerzan cotidianamente la legitimidad de la que gozan, junto con el resto de organizaciones estatales, mediante la *justificación* racional de sus decisiones. El requisito constitucional de debida fundamentación y motivación de los actos de la autoridad, y en particular de la autoridad jurisdiccional, genera, entre otras cosas, la regeneración constante de la legitimidad del régimen del que forman parte los tribunales. Así, los tribunales, en tanto que órganos estatales, cuentan, por lo regular, con un mínimo de legitimidad que se acrecienta o erosiona en la medida en que los propios tribunales justifican y comunican sus decisiones.

La capacidad argumentativa de los juzgadores, es decir, la aptitud de éstos para ofrecer razones o justificaciones que sostengan la razonabilidad de sus decisiones está directamente relacionada tanto con la generación de profesionales del derecho (abogados) como con la formación y capacitación que reciban quienes sean reclutados y seleccionados para el servicio público de impartición de justicia. En este sentido, se puede sostener que si bien se da por descontado que los tribunales actúan con un mínimo de legitimidad, el fortalecimiento o erosión de ésta se ve afectada seriamente por otros de los requisitos ya de “efectividad” (eficacia) mencionados: la profesión jurídica y la formación y selección de los servidores públicos jurisdiccionales.

De los requisitos mencionados, Fix-Fierro sostiene que son dos los que de manera *más* directa tienen implicaciones con la eficiencia de los tribunales: la selectividad y la capacidad de procesamiento, entendida ésta como el conjunto de medios y estrategias empleadas por los tribunales y los sistemas judiciales para manejar su carga de trabajo y mejorar su aptitud para resolver

---

<sup>389</sup> Kriele (1980:26).

los conflictos que se les planteen<sup>390</sup>. De esta forma, resulta que de los seis requisitos de la “efectividad” (eficacia) de los tribunales:

- a) la legitimidad, si bien presupuesta en un grado mínimo, varía en función de la calidad de los profesionales del derecho que sean reclutados y seleccionados para el desempeño de la función jurisdiccional;
- b) la calidad de la profesión jurídica es una variable que escapa al control de los tribunales;
- c) el diseño institucional y la formación y selección del personal de los tribunales son, antes que nada, restricciones ambientales dentro de las que actúan los órganos jurisdiccionales, y tienen, en opinión de Fix-Fierro una implicación *menos* directa en la eficiencia de los mismos.
- d) La “selectividad” y la “capacidad de procesamiento” resultan ser los requisitos de “efectividad” (eficacia) en relación *más* directa con la eficiencia.

Es evidente que existe una estrecha relación entre la “selectividad” y la “capacidad de procesamiento” de los tribunales, en tanto que requisitos de la “efectividad” (eficacia) *más* directamente implicados con la eficiencia de los órganos jurisdiccionales; la primera es definida, ya se anotó arriba, como *el grado de discriminación entre las controversias sociales que potencialmente pueden llegar a los tribunales y el número de las que efectivamente se presentan ante ellos*<sup>391</sup>, en tanto que la segunda es el conjunto de medios y estrategias empleadas por los tribunales y los sistemas judiciales para manejar su trabajo y mejorar su aptitud para resolver *las controversias sociales que efectivamente les son presentadas*. Cabe suponer que la capacidad de procesamiento respondería al grado de selectividad; aunque puede generarse una relación inversa: el grado de discriminación puede responder a la capacidad de procesamiento de los tribunales.

En el primer caso, se puede pensar, como ejemplo, en la relación de causalidad que existió entre el aumento de la carga de trabajo de los juzgados de distrito del poder judicial federal y la implementación de

---

<sup>390</sup> Fix-Fierro (2006:199).

<sup>391</sup> Fix-Fierro (2006:118).

acciones tendientes a aumentar la capacidad de procesamiento: creación de más juzgados, división de juzgados en “A” y “B” y creación de “jueces itinerantes”.

Por otra parte, y en relación al segundo caso, en México, respecto del desempeño de los juzgados de distrito en torno a los juicios de amparo indirecto, se ha demostrado la relación causal entre tasa de rezago, carga de trabajo e índice de sobreseimiento<sup>392</sup>. El sobreseimiento en el amparo pone fin al juicio, *pero* sin hacer declaración alguna sobre el fondo de la controversia y, por tanto, sus efectos no pueden ser otros que dejar las cosas tal como se encontraban antes de la interposición de la demanda<sup>393</sup>, por lo que resulta, según Magaloni, en una decisión que no resuelve el problema<sup>394</sup>, ya que el sobreseimiento procede, en términos muy generales, ante la ausencia de interés jurídico del promovente del juicio o ante la presencia de vicios que afectan la acción.

La revisión previa de la demanda de amparo, tiene como objeto verificar una serie de puntos fundamentales, antes de que se proceda al estudio de las cuestiones planteadas en ella. Si el secretario no realiza esta tarea, corre el riesgo de perder innecesariamente el tiempo, pues podría ocurrirle que después de estudiar los conceptos de violación, se percate que no debió emprender este estudio, ya sea porque el tribunal se debió declarar incompetente o porque debió sobreseerse el juicio de amparo<sup>395</sup>.

---

<sup>392</sup> El sobreseimiento en el juicio de amparo es “la resolución judicial por virtud de la cual se declara que existe un obstáculo jurídico o de hecho que impide la decisión del fondo de la controversia planteada, de tal forma que puede derivar, en principio, del estudio preferente y oficioso que realice el órgano jurisdiccional de las causas de improcedencia, sea que las hagan valer o no las partes, por tratarse de una cuestión de orden público; o también cuando se actualice, ya iniciada la tramitación del juicio, algún otro motivo que amerite la procedencia de aquélla, sin esperar a que sea celebrada la audiencia constitucional, siempre que se trate de una causa notoria, manifiesta e indudable de improcedencia, que impida la decisión del juzgador de conceder o negar el amparo, desde luego, sin analizar los conceptos de violación que se hagan valer en la demanda”, *Ley de Amparo* (2005).

<sup>393</sup> Quinta Época, Instancia: Segunda Sala Apéndice 2000, Tomo VI, Común, Jurisprudencia SCJN, Página: 355, Tesis: 413, Jurisprudencia, Materia(s): Común.

<sup>394</sup> Magaloni (2003:349).

<sup>395</sup> Marroquín (2001:5).

Según los resultados de un par de análisis en torno a la relación mencionada, se sostiene la afirmación de que el aumento significativo de la carga de trabajo de los juzgados de distrito respecto de juicios de amparo indirectos, no ha sido proporcional a la tasa de rezago de los mismos, pero sí al índice de sobreseimiento; de ahí que se sostenga que la figura procesal del sobreseimiento ha sido una fórmula para abatir el rezago judicial, pues opera como una “válvula de escape” frente al aumento de carga de trabajo.<sup>396</sup>

La legislación de amparo precisa en sus artículos 73 y 74 las causales de improcedencia y sobreseimiento; las leyes, en tanto que textos normativos, son objeto de interpretación; al momento de ejercer la función jurisdiccional los juzgadores ejercen concomitantemente la función interpretativa, por lo que éstos pueden dar a los textos normativos un sentido extensivo o un sentido restrictivo<sup>397</sup>, es decir, pueden ampliar o reducir al ámbito de aplicación de la norma. Una interpretación extensiva de las causales de improcedencia y sobreseimiento, o una aplicación quisquillosa de las mismas, bien puede generar que una mayor cantidad de casos (incluyendo aquellos que en otras circunstancias no lo serían) sean ubicados en las hipótesis de improcedencia o sobreseimiento.

¿Qué razón tendría un juez de distrito para llevar a cabo una interpretación extensiva o una aplicación quisquillosa de las causales mencionadas? Según Magaloni<sup>398</sup>, dentro del poder judicial federal existe la percepción generalizada de que un “buen juez” (¿un juez eficiente?) es el que dicta el mayor número de sentencias en relación con su carga anual de trabajo, por lo que el índice de rezago se convierte en el indicador de desempeño judicial preferido, lo que genera que el juez de distrito que tenga la intención de ser ratificado o promovido, tenga un incentivo poderoso para deshacerse de manera rápida de la mayor cantidad posible de casos, para lo cual emplea al sobreseimiento como una útil herramienta. Lo anterior presupone que el juez de distrito se comporta de esa manera porque tiene información suficiente para suponer que su juzgado carece de la capacidad necesaria para procesar de otra manera los casos que le son sometidos a conocimiento. De esta

---

<sup>396</sup> Rubio (1994:74).

<sup>397</sup> Guastini (2000:34 y 39).

<sup>398</sup> Magaloni (2003:353).

forma, el juzgador emplea de manera estratégica un “filtro” (*selectividad*) en la medida en que se lo reclama su *capacidad de procesamiento*.

Por lo que se refiere al diseño institucional y a la formación y selección de personal jurisdiccional, si bien no están directamente relacionados con la eficiencia de los tribunales, también tienen implicaciones, ya que demandan un “uso eficiente de recursos”<sup>399</sup>. En una matriz de indicadores, por tanto, los requisitos mencionados debieran tener también un lugar. Como se mencionará en el apartado correspondiente, la formación y selección del personal jurisdiccional puede llegar a ser un elemento importante en la generación de formación de actitudes independientes de los juzgadores, por lo que se propone su ubicación en dicho rubro precisamente. Así, es posible presentar un diseño de matriz como el siguiente.

Matriz de observación del desempeño de los tribunales mexicanos									
Ámbito de observación	Objetivos Estratégicos								
	Expeditud (Accesibilidad)			Independencia			Prontitud (Celeridad)		
	Objetivo específico (ideal de desempeño)	Meta	Indicador	Objetivo específico (ideal de desempeño)	Meta	Indicador	Objetivo específico (ideal de desempeño)	Meta	Indicador
Diseño institucional y organización									
Administración									
Carrera judicial									
Función jurisdiccional									

En relación con el diseño y funcionamiento de los tribunales en tanto que organizaciones, se han identificado tres grandes principios constitucionales: independencia, expeditud y prontitud, los cuales norman la forma en que se organizan y desempeñan sus funciones los tribunales. La principal de éstas es la jurisdiccional, que se manifiesta a través del proceso, de forma tal que en el desarrollo del proceso se tendrán que manifestar los tres principios

<sup>399</sup> Fix-Fierro (2006:38).

constitucionales referidos. En este trabajo se observa la presencia de estos principios en la organización de los tribunales, ya que se parte del presupuesto de que ésta deja huellas o marcas en el proceso.

Por lo que hace al ideal de desempeño, canon o estándar, es la expresión concreta y operativa de la manera en que el principio constitucional debería hacerse presente en los diferentes ámbitos en los que se puede verificar la actuación de los tribunales. Indican el tipo ideal de desempeño al que deberían acercarse las organizaciones denominadas tribunales.

El indicador, por su parte, es la herramienta utilizada para verificar empíricamente lo cerca que se encuentra un tribunal del estándar o ideal de desempeño. Cada indicador en lo individual puede estar comprendido en alguna o varias de las diferentes áreas de desempeño.

Las siguientes secciones del trabajo tendrán como finalidad precisar el contenido de cada uno de los tres principios mencionados, los estándares de desempeño y los indicadores respectivos.

Finalmente, resulta evidente la importancia que la eficiencia, o desempeño óptimo de la función jurisdiccional a cargo de los tribunales, tiene para la economía, pues ya se mencionó que éstos operan o utilizan recursos escasos, tales como tiempo y dinero. Existe evidencia empírica en torno a la relación, si bien no causal, entre desempeño judicial e inversión productiva, por ejemplo. Además de que, desde un punto de vista financiero, resulta indispensable conocer el funcionamiento de estas organizaciones para diseñar, administrar y gestionarlas de manera adecuada, asignado los recursos disponibles a partir de información completa y precisa.

Por otra parte, el diseño e implementación de cualquier política pública relacionada con el servicio público que prestan los tribunales requiere contar con datos confiables que permitan realizar un diagnóstico preciso antes de emprender cualquier acción. En otras palabras, una reforma judicial, en tanto que política pública, reclama un diagnóstico que complete y vaya más allá de las percepciones de los usuarios.

Además, es importante resaltar la relación tan estrecha que existe entre un sistema de medición del desempeño judicial y un ambiente de apertura y transparencia; la rendición de cuentas (*accountability*) se ve complementada y reforzada por instrumentos que permitan una observación objetiva e informada de la eficiencia de los tribunales, y la discusión pública será mucho más seria y útil si tiene como insumo los datos que arroje dicha observación.

Si bien una medición del desempeño de los tribunales dota de información a quienes toman decisiones de política pública, no es menos útil para los titulares de los órganos jurisdiccionales y el personal que los auxilia, puesto que un instrumento de observación de la eficiencia de la organización de la que forman parte, puede facilitarle a éstos la detección de prácticas poco útiles, cuellos de botella o conductas dañinas. Esto presupone que el primer interesado en el funcionamiento óptimo de los tribunales es el propio personal que los integra. Ahora bien, un instrumento de medición del desempeño puede tener, como se ha mencionado, diversos objetivos o finalidades, es decir, puede emplearse de diversas maneras; si bien es posible, resulta poco deseable que tal instrumento sea empleado como herramienta de presión sobre los titulares de los órganos jurisdiccionales a cargo de quienes administran el sistema.

Finalmente, pero sobre todo, el desempeño óptimo de la función jurisdiccional por los tribunales, o eficiencia, tiene su raíz en los propios principios que la constitución prescribe, de forma tal que la medición de la misma tiene como objetivo primario y relevante la determinación, a partir de datos ciertos, objetivos y confiables, de qué tan cerca están los diferentes órganos jurisdiccionales de los ideales señalados en el texto constitucional. Y siempre será grato y motivante saber que cada día se acercan más.

## CAPÍTULO OCTAVO ACCESIBILIDAD.

Conforme a la interpretación de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el texto del artículo 17 constitucional establece cinco derechos fundamentales: 1) la prohibición de la autotutela o “hacerse justicia por propia mano” (primer párrafo); 2) el derecho a la tutela jurisdiccional (primera parte del segundo párrafo); 3) la abolición de costas judiciales (segunda parte del segundo párrafo); 4) la independencia judicial (tercer párrafo), y 5) la prohibición de la prisión por deudas del orden civil (último párrafo).

Por lo que hace al derecho a la tutela jurisdiccional, éste se ha definido como

el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o defenderse de ella, con el fin de que a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión<sup>400</sup>.

Este mismo criterio jurisdiccional precisa, en torno al mandato constitucional de que los órganos jurisdiccionales deben estar expeditos, que lo “expedito” es un adjetivo con que se designa lo desembarazado, lo que está libre de todo estorbo, por lo que, cuando la constitución prescribe que los tribunales estarán “expeditos” debe entenderse que los órganos jurisdiccionales deben estar *libres de todo estorbo* para impartir justicia en los plazos y términos que fijen las leyes. Según la interpretación de la Primera Sala de la Suprema Corte, el que los tribunales estén libres de todo estorbo significa que

el poder público -en cualquiera de sus manifestaciones: Ejecutivo, Legislativo o Judicial- no puede supeditar el acceso a los tribunales a condición alguna,

---

<sup>400</sup> GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. SUS ALCANCES, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Primera Sala, Tomo XIX, Mayo de 2004, p. 513, tesis 1a. LIII/2004, aislada, Constitucional.

pues de establecer cualquiera, ésta constituiría un obstáculo entre los gobernados y los tribunales, es indudable que tal derecho a la tutela judicial puede verse conculcado por normas que impongan requisitos impositivos u obstaculizadores del acceso a la jurisdicción, si tales trabas resultan innecesarias, excesivas y carecen de razonabilidad o proporcionalidad respecto de los fines que lícitamente puede perseguir el legislador. Sin embargo, no todos los requisitos para el acceso al proceso pueden considerarse inconstitucionales, como ocurre con aquellos que, respetando el contenido de ese derecho fundamental, están enderezados a preservar otros derechos, bienes o intereses constitucionalmente protegidos y guardan la adecuada proporcionalidad con la finalidad perseguida, como es el caso del cumplimiento de los plazos legales, el de agotar los recursos ordinarios previos antes de ejercer cierto tipo de acciones o el de la previa consignación de fianzas o depósitos.<sup>401</sup>

El texto constitucional precisa que los tribunales estarán expeditos para impartir justicia en los plazos y términos que fijen las leyes. “Expedito” tiene dos significados: a) desembarazado, libre de todo estorbo, sin obstáculos, y b) pronto a obrar, rápido en actuar. La interpretación judicial ya mencionada escoge, o privilegia, el primer sentido de la palabra. “Desembarazado” es despejado, libre; los tribunales, por tanto, estarán despejados, libres de todo estorbo, sin obstáculos irrazonables o desproporcionados<sup>402</sup>, para impartir justicia en los plazos y términos que fijen las leyes

Por otra parte, el párrafo 1 del artículo 8 de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*<sup>403</sup>, establece que

---

<sup>401</sup> *Íbidem.*

<sup>402</sup> JUSTICIA, ACCESO A LA. LA POTESTAD QUE SE OTORGA AL LEGISLADOR EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, PARA FIJAR LOS PLAZOS Y TÉRMINOS CONFORME A LOS CUALES AQUÉLLA SE ADMINISTRARÁ NO ES ILIMITADA, POR LO QUE LOS PRESUPUESTOS O REQUISITOS LEGALES QUE SE ESTABLEZCAN PARA OBTENER ANTE UN TRIBUNAL UNA RESOLUCIÓN SOBRE EL FONDO DE LO PEDIDO DEBEN ENCONTRAR JUSTIFICACIÓN CONSTITUCIONAL, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XIV, Septiembre de 2001, p. 5, tesis P./J. 113/2001, jurisprudencia, Constitucional.

<sup>403</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de mayo de 1981.

Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

En este mismo sentido, la primera parte del párrafo 1 del artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>404</sup> prevé que

Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil.

Es de relevancia señalar que el párrafo 2 del artículo 2 del mismo ordenamiento prescribe que

Cada Estado Parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter<sup>405</sup>.

En México, por lo tanto, toda persona no sólo tiene derecho a “ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil”, sino que, correlativamente, el Estado está obligado a adoptar las medidas oportunas para hacer *efectivo* este derecho. En este contexto la palabra “efectivo” se

---

<sup>404</sup> Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de mayo de 1981.

<sup>405</sup> Por su parte, la *Convención* precisa en su artículo 2 que “Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades”.

entiende, generalmente, como “real y verdadero, en oposición a lo quimérico, dudoso o nominal”<sup>406</sup>.

Capella hace la distinción entre *eficacia* y *efectividad* de las normas jurídicas, en el sentido de que la primera sería la capacidad de una norma jurídica para funcionar como determinante causal del fenómeno, es decir, la eficacia jurídica se refiere al impacto de la norma sobre el universo social<sup>407</sup>, en tanto que la efectividad sería una especie de eficacia, especialmente relacionada con los órganos del Estado; es decir, sostener que una norma jurídica es efectiva es afirmar que dicha norma es la causa determinante de una acción del Estado.

Sostener que éste está obligado a hacer *efectivo* el derecho que toda persona tiene a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil, implica que el Estado lleve a cabo acciones para que real y verdaderamente toda persona *sea* oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil.

Así, el Estado mexicano está obligado a hacer lo necesario y suficiente para que el derecho fundamental a la tutela jurisdiccional *sea efectivo*. A partir de la segunda mitad de la década de los 70’s, la tendencia en el movimiento mundial para hacer efectivos los derechos recibió el nombre de *acceso a la justicia*<sup>408</sup>.

El “acceso a la justicia” puede ser definido en dos sentidos, uno restringido y uno amplio; el primero está referido a la capacidad para acceder a los tribunales del Estado y a través de ellos lograr la resolución de los litigios; en sentido amplio, la expresión implica la existencia de una gama de

---

<sup>406</sup> Real Academia (1992:791).

<sup>407</sup> Capella (1999:85).

<sup>408</sup> Cappelletti y Garth (1996).

instrumentos jurídicos (no únicamente judiciales, y no únicamente estatales) que permitan o faciliten la *eficacia* de los derechos<sup>409</sup>. Este segundo sentido, el más amplio, está referido, por ejemplo, a la existencia de mecanismos alternos de solución de los conflictos, ofrecidos o patrocinados por el propio Estado o por otras organizaciones.

Puesto que el objeto de observación del presente trabajo son los tribunales del Estado, en particular los englobados en el concepto “poder judicial”, se adoptará, consecuentemente, el sentido restringido del término “acceso a la justicia”, en donde “justicia” aludirá al conjunto de instituciones del Estado encargadas de la aplicación de las normas para componer los litigios de los que conocen<sup>410</sup>. Para efectos prácticos, en adelante me referiré al “acceso a los tribunales”.

“Acceso” es la acción de llegar o acercarse; otro sentido de la palabra consiste en la posibilidad de tratar a alguien o de alcanzar algo. En México<sup>411</sup>, la expresión “tener acceso” significa poder entrar a un lugar o a una institución; tener la posibilidad de ver o adquirir ciertas cosas o de acercarse a ciertas personas; por su parte, la expresión “dar acceso” tiene el sentido de conducir, llevar a un lugar o permitir su entrada. La frase “acceso a los tribunales” será entendida como la posibilidad de llegar o acercarse o tener entrada a los órganos jurisdiccionales. Si los tribunales mexicanos deben estar, en los plazos y términos que fijen las leyes, desembarazados, libres de todo estorbo, sin obstáculos, para impartir justicia, se puede sostener que lo que la constitución prescribe es que los tribunales mexicanos sean *accesibles*, es decir, que la posibilidad de llegar, de acercarse o de tener entrada a los órganos jurisdiccionales esté libre de todo estorbo u obstáculo.

El término “acceder” se refiere en este contexto a la acción de las [personas] de llegar e incorporarse al sistema judicial para hacer uso de las estructuras y procesos que ofrece el estado a fin de hacer valer los derechos legalmente reconocidos<sup>412</sup>.

---

<sup>409</sup> Ortiz Gutiérrez (2004:244).

<sup>410</sup> Lista y Begala (2000.407).

<sup>411</sup> Lara Ramos (2002:61).

<sup>412</sup> Lista y Begala (2000.408).

El derecho de acceso a los tribunales es, sostiene Ovalle, una de las tres diferentes formas en que se manifiesta el más amplio *derecho a la tutela jurisdiccional*<sup>413</sup>, o lo que en otros países se denomina *derecho a la tutela judicial efectiva*<sup>414</sup>. Influido por Fix-Zamudio, Ovalle define al derecho a la tutela jurisdiccional como

El derecho público subjetivo que toda persona tiene para acceder a tribunales independientes e imparciales, con el fin de plantear una pretensión o defenderse de ella, a través de un proceso justo y razonable, en el que se respeten los derechos que corresponden a las partes; así como para que dichos tribunales emitan una decisión jurisdiccional sobre la pretensión o la defensa y, en su oportunidad, ejecuten dicha resolución<sup>415</sup>.

La anterior resulta ser una versión ampliada de la definición que el autor ofrece, en otro texto, de *acción*; la influencia de Fix-Zamudio es evidente desde el momento en que éste sostiene que los derechos fundamentales de acción y de defensa pueden encuadrarse dentro del acceso a la justicia, si se toma en consideración que este último tema tiene un significado amplio<sup>416</sup>.

[L]a dimensión procesal del derecho a la justicia es precisamente el derecho de acción que corresponde a los gobernados para exigir del Estado contemporáneo –estado social o de bienestar- una participación igualitaria ante los tribunales para la solución de las controversias jurídicas (composición en el lenguaje carneltuttiano), la que no puede asumir un carácter puramente formal, sino que debe aspirar a la justicia, y por este motivo hemos calificado a la acción procesal como un derecho humano a la justicia<sup>417</sup>.

Una dimensión procesal de la cuestión del acceso a la justicia conduce a la necesidad de ver al “acceso” no como un momento, sino como un trayecto<sup>418</sup>: el proceso mismo. Concebir al acceso a la justicia como un *momento* supone a una persona dispuesta a recurrir al sistema judicial para

---

<sup>413</sup> Ovalle (2002:415); las otras dos manifestaciones del derecho a la tutela jurisdiccional son el derecho a un proceso justo y razonable y el derecho a que se ejecute lo resuelto por el tribunal.

<sup>414</sup> Chamorro (1994).

<sup>415</sup> Ovalle (2002:414).

<sup>416</sup> Fix-Zamudio (1988:474).

<sup>417</sup> Fix-Zamudio (1988:475).

<sup>418</sup> Lista y Begala (2000:408).

lograr la solución a un litigio; si dicha persona pone en movimiento al sistema, venciendo los diferentes obstáculos o barreras que encuentre (costo y distancia, por ejemplo), se dice entonces que esa persona ha accedido a la justicia. Esta concepción se relaciona con el sentido restringido del término, es decir, el acceso a la justicia visto como momento implica el acceso a los tribunales.

Ver al acceso a la justicia como un *trayecto* consiste en verificar a lo largo de todas las etapas procesales la efectiva igualdad de las partes frente a la justicia, o sea, eliminar todas las barreras que imposibilitan que las partes del litigio tengan acceso *real y por igual* a la tutela jurisdiccional<sup>419</sup>. La inversión de la carga de la prueba y la posibilidad de suplir las deficiencias de la demanda (o queja), son ejemplos claros de la proyección del concepto amplio del acceso a la justicia sobre el proceso<sup>420</sup>. Finalmente, al cabo del proceso también se puede observar la accesibilidad de la justicia, mediante la efectividad de los principios de congruencia y exhaustividad de las sentencias y el cumplimiento del deber constitucional del juzgador de motivar sus resoluciones.

En este trabajo se ha tratado de adoptar una perspectiva organizacional de los tribunales, es decir, interesa por ahora observar cómo es que los tribunales están organizados para el desempeño de su función, ya que se parte del presupuesto de que dicho desempeño se ve afectado, influenciado o condicionado por la manera en que los tribunales se organizan. Por otra parte, se ha sostenido que los tribunales ejercen la función jurisdiccional a través o mediante el proceso. De donde se sigue que un análisis de éste supondría centrar la atención en el ejercicio de la función, no en la organización. Por ello es que en este trabajo se adoptará el sentido restringido del concepto acceso a la justicia, entendido como acceso a los tribunales, es decir, se verificará la accesibilidad de éstos no como un *trayecto* sino como un *momento*.

En virtud de la prohibición de la autotutela, de la justicia hecha por propia mano, existe la posibilidad de que las personas acudan a los tribunales

---

<sup>419</sup> Marabotto (2003:294).

<sup>420</sup> Fix-Zamudio (1993:392).

instaurados por el Estado para componer los litigios que se generen entre ellas. Ya se ha hecho notar que, en virtud del principio de igualdad, todas las personas cuentan con los mismos derechos y reciben un trato igualitario en la aplicación de la ley. Sin embargo, una cosa es ser tratado con igualdad en la aplicación de la ley y otra distinta “acercarse” lo suficiente para que, en efecto, la ley se nos aplique y, sobre todo, lo sea en condiciones de igualdad.

En otras palabras: conforme a la versión tradicional del principio de igualdad de derechos, la ley “nos ve” a todos iguales, nada más que, puesto que la ley es de vista corta, para que “nos vea” es necesario que nos acerquemos a ella. Y este acercamiento no depende de la óptica legal, sino de las condiciones materiales de las que parten los “justiciables”, o sea aquellos que pueden o deben someterse a la acción de los tribunales. Todos somos iguales y gozamos de los mismos derechos, sólo que unos sí pueden someterse a la acción de los tribunales, es decir, convertirse en “justiciables” y otros no. Estos últimos, no obstante ser iguales y gozar de los mismos derechos que los primeros, ven la defensa de tales derechos sólo como una lejana y muy formal posibilidad.

La problemática del acceso a la justicia cobra relevancia a partir del reclamo a hacer plenamente eficaces y efectivos los derechos de todas las personas. Se parte del hecho de que las diferencias socioeconómicas (que implican o generan diferencias culturales) inciden en la posibilidad de que las personas gocen plenamente de sus derechos. Es evidente que el gran problema de los derechos de las personas (sean fundamentales, civiles, sociales o políticos) no estriba en su reconocimiento o justificación, sino en el de su defensa o plena *efectividad*. La declaración de derechos sin un mecanismo de defensa (garantía) se torna vana, ilusoria, retórica. La garantía, en este sentido, es un elemento indispensable de cualquier derecho.

La garantía es el mecanismo procesal con que cuenta cualquier persona para tornar efectivos sus derechos. Garantizar significa afianzar, proteger, tutelar algo; cuando en el contexto jurídico se habla de “garantismo” ese “algo” que se tutela son derechos subjetivos o bienes individuales<sup>421</sup>. La garantía es,

---

<sup>421</sup> Gascón Abellán (2005:273).

pues, un mecanismo de defensa de los derechos. Y ese mecanismo reviste, por lo regular, la forma de una *acción*, es decir, un derecho subjetivo procesal que se confiere a las personas para promover un proceso ante el órgano jurisdiccional, obtener una sentencia de éste sobre una pretensión litigiosa y lograr, en su caso, la ejecución coactiva de la sentencia<sup>422</sup>.

La garantía, entendida como mecanismo procesal, tiene como objetivo exigir que un tribunal haga respetar el derecho violado de alguna persona, mediante una orden de abstención, un mandato de aseguramiento o una prescripción de hacer. El derecho de acceso a la justicia se torna fundamental para hacer efectivos el resto de derechos. Pero este derecho fundamental, el de acceso a la justicia, adolece del mismo mal que pretende remediar: su efectividad depende de las condiciones subjetivas de sus titulares. La cuestión es que, resulta altamente probable que el resto de derechos se tornen efectivos si el derecho de acceso a la justicia lo es. He aquí la importancia del tema.

En la literatura especializada, normalmente se resaltan otros dos elementos; por un lado la proliferación, a lo largo del siglo XX, de novedosos derechos sociales y económicos de personas que no siempre pueden hacerlos valer o gozarlos plenamente, en buena medida por la ausencia de garantías específicas que los hagan efectivos. Por otra parte, también es común la exposición del tema de los denominados derechos “difusos” o “colectivos” como de los más relevantes dentro de la cuestión del acceso a la justicia.

Por lo que hace al *acceso a los tribunales*, en el sentido ya señalado, se identifican diversas barreras u obstáculos que impiden o dificultan tal acceso<sup>423</sup>:

- a) Barreras *técnicas*: derivadas de la complejidad del ordenamiento jurídico y la organización de los tribunales; el formalismo y el rigor de los rituales, sobre todo del proceso civil, puede ser un obstáculo importante.

---

<sup>422</sup> Ovalle (2005:163).

<sup>423</sup> Consejo Superior (1998:16); Ortiz Gutiérrez (2004:246 ss.).

- b) Barreras *burocráticas*: que se originan por la cantidad y complejidad de trámites, el horario del servicio y la atención que los usuarios reciben de los servidores públicos.
- c) Barreras *económicas*: que, en un inicio, fueron las detonantes del movimiento de acceso a la justicia<sup>424</sup>, que consisten, en un principio, en que la pobreza de las personas incide en que éstas no tengan o sea muy limitado su acceso a la justicia, ya sea por falta de *información* o por una *representación legal* inadecuada<sup>425</sup>.

La situación económica de las personas determina, en muy buena medida, sus condiciones socioculturales; éstas, a su vez, generan otras barreras, que son dependientes por lo regular, de la cuestión económica. Así, se identifican las barreras *culturales*, entendidas como los valores y representaciones simbólicas que determinadas personas tienen respecto de los tribunales, lo que genera una percepción desfavorable hacia éstos.

Por otra parte, también derivada de la situación económica de las personas, se identifica la barrera *cognitiva*, que es la que Cappelletti denominó *informativa*: se refiere al nivel de conocimiento que las personas tienen de sus derechos, los mecanismos para defenderlos y el funcionamiento de los tribunales.

- d) Barreras *geográficas*: relacionadas con la ubicación de los tribunales, la distancia entre éstos y los potenciales usuarios, las dificultades de desplazamiento y el desconocimiento que los usuarios tienen de su ubicación.

Se ha precisado ya la importancia del “acceso a la justicia” en relación a la efectividad de los derechos de las personas; por otra parte, se especificó el sentido de la expresión “acceso a la justicia” como acceso a los tribunales, tal como se definió arriba: la prescripción constitucional consistente en que los órganos jurisdiccionales sean *accesibles*, es decir, que la posibilidad de

---

<sup>424</sup> Cappelletti y Garth (1996); Rhode (2004); Friedman (2004).

<sup>425</sup> Cappelletti (1993:283).

llegar, de acercarse o de tener entrada a los tribunales esté libre estorbos u obstáculos *innecesarios, excesivos y carentes de razonabilidad*. En este punto es importante precisar que no es posible, ni siquiera deseable, un acceso irrestricto a los tribunales, en el sentido de que cualquier litigio o conflicto pueda ser presentado ante ellos. Lo que se prescribe es que, dentro de las restricciones ambientales, los tribunales estén expeditos.

Es evidente que los tribunales prestan un servicio necesario, pero escaso, es decir limitado, tanto por cuestiones financieras como por cuestiones de capacidad de procesamiento: es imposible contar con los tribunales suficientes para atender *todos* los conflictos generados en la sociedad y, por otra parte, los órganos jurisdiccionales instalados no podrían atender adecuadamente la demanda en caso de que todos los litigios les fueran sometidos a su resolución. En principio, pues, el acceso a los tribunales es restringido.

El sistema jurídico, y en particular las normas procesales, imponen, por ejemplo, ciertos requisitos que los potenciales usuarios del servicio deben cubrir para tener acceso al mismo; estos requisitos de procedibilidad controlan el acceso a los tribunales. A lo que está obligado el Estado es a impedir que tales requisitos resulten innecesarios, excesivos y carentes de razonabilidad o proporcionalidad respecto de los fines que les sean fijados dentro del marco constitucional. Entre los requisitos *técnicos* que controlan el acceso a algunos tribunales mexicanos se pueden mencionar el cumplimiento de los plazos legales, el de agotar los recursos ordinarios previos antes de ejercer cierto tipo de acciones o el de la previa consignación de fianzas o depósitos<sup>426</sup>.

El ejemplo anterior pretende indicar que las barreras de acceso a los tribunales pueden responder a razones específicas, tanto explicativas como justificativas, de donde se sigue que la cuestión realmente importante de este

---

<sup>426</sup> GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. SUS ALCANCES, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Primera Sala, Tomo XIX, Mayo de 2004, p. 513, tesis 1a. LIII/2004, aislada, Constitucional.

tema no es la “existencia” de las barreras, sino su “altura” y la razonabilidad de la misma.

Se han señalado ya las diferentes barreras u obstáculos que se han identificado del acceso a los tribunales. Resta responder a la cuestión sobre la forma de *observar* la accesibilidad de los tribunales mexicanos, es decir, ¿qué elementos permiten identificar el grado de accesibilidad a los tribunales mexicanos?

Es importante destacar que en el caso del acceso a los tribunales tiene que adoptarse un parámetro de gradación, necesariamente. Es decir, así como se ha sostenido que una norma jurídica es o no es inconstitucional, o que una decisión jurisdiccional es o no legal, puesto que la calificación de constitucionalidad o legalidad no admite gradaciones: una ley no puede ser “medio” inconstitucional, por ejemplo; una decisión de autoridad no puede resultar “altamente” legal, o lo es o no lo es. En cambio, los tribunales pueden estar “más o menos” accesibles, “mucho” o “poco” expeditos.

La cuestión es ¿cómo determinar lo “más” o lo “menos” accesible de los tribunales? Si el acceso a éstos se dificulta o imposibilita por la existencia de los diversos tipos de barreras ya señalados, una manera de averiguar el grado de “expeditud” de los órganos jurisdiccionales consistiría en analizar la existencia de tales barreras. Es decir, se podría calificar la accesibilidad de los tribunales en razón de la eliminación o atenuación de las barreras que imposibilitan o tornan difícil acercarse a ellos.

Si bien en este trabajo se toma como objeto de la observación a los tribunales en tanto que organizaciones, en el caso de su accesibilidad es importante ampliar el campo de análisis, de forma tal que se considere el ambiente o contexto en el que operan las organizaciones llamadas tribunales, puesto que algunas de las barreras que dificultan su acceso son parte de las “reglas” con las que juegan los órganos jurisdiccionales; es decir, la accesibilidad de los tribunales depende no sólo de lo que estas organizaciones hagan o dejen de hacer, sino de las *instituciones* dentro de las que operan (normas sustantivas, procesales y orgánicas).

Por ejemplo, la complejidad del ordenamiento jurídico, vista como una barrera de tipo técnico, es una variable de la accesibilidad de los tribunales que éstos no controlan, puesto que es resultado del diseño de las leyes, tanto sustantivas como procesales. Y éstas son elaboradas por el legislativo, no por los tribunales<sup>427</sup>. Por su parte, las barreras económicas, en particular la relacionada con la posibilidad de contar con una representación jurídica *efectiva*, si bien puede ser afectada por el poder judicial (mediante el ofrecimiento de un servicio de asesoría y representación jurídica para los más necesitados), no es una variable que los tribunales controlen del todo.

Como estos ejemplos muestran, la cuestión del acceso a los tribunales, entendida como un ideal de desempeño de éstos, no puede ser observada adecuadamente si no se considera el contexto institucional en el que dichas organizaciones efectivamente se desempeñan. Por lo tanto, al momento de precisar las áreas de desempeño, los criterios y los indicadores para un análisis del grado de accesibilidad de los tribunales mexicanos, es importante distinguir y resaltar aquellos que correspondan en exclusiva a los órganos jurisdiccionales.

Tal como se mencionó, los tribunales, como organizaciones, carecen de control sobre todas variables relacionadas con las diversas barreras que dificultan o imposibilitan su acceso; en tres casos ello es evidente: los técnicos, los culturales y los informativos o cognitivos son obstáculos que difícilmente pueden ser disminuidos *sólo* con el desempeño de los tribunales.

El formalismo, por excesivo que resulte, o el ritualismo, por arcaico que parezca, no dejan por ello de estar presentes en los códigos procesales. Y en una estructura organizativa jerárquica y fuertemente apegada a la “letra” de la ley, es poco frecuente o común que los juzgadores se aparten de la exacta aplicación de los textos legales. Por otra parte, la imposibilidad de que ciertos intereses (los llamados difusos o colectivos, como los ecológicos, culturales o de los consumidores) puedan ser efectivamente tutelados

---

<sup>427</sup> Aunque en no pocas ocasiones, en el desempeño de su función interpretativa, ciertos tribunales pueden dar cierto sentido a las normas procesales u orgánicas de forma tal que puedan conocer de litigios o conflictos sobre los cuales, en una primera lectura de las normas jurídicas, no tendrían competencia.

mediante el uso de los tribunales responde, también, a una lenta adaptación de las normas legislativas a nuevas vertientes. Un claro ejemplo de lo anterior es el *Proyecto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de la Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

En el informe que presentó el coordinador de la comisión de análisis de propuestas para la nueva ley, el Ministro Humberto Román Palacios, se precisa que algunos de los temas más recurrentes en las propuestas recibidas fueron la redefinición del principio de interés jurídico, la eliminación del principio de estricto derecho y el establecimiento de mecanismos que hagan más accesible el juicio de amparo<sup>428</sup>. La identificación del interés jurídico con el derecho subjetivo, por ejemplo, impide que la función protectora del amparo actúe cuando un acto lesivo de alguna autoridad no afecte, de manera personal y directa, el derecho subjetivo del quejoso<sup>429</sup>, con lo que la afectación de intereses colectivos o difusos carece de remedio.

La propia Suprema Corte de Justicia ha reconocido que la ley de amparo vigente no responde a las necesidades del mundo moderno, se encuentra desfasada con la realidad, presenta un retraso significativo con las instituciones de justicia constitucional modernas y ha dejado de prestar una protección eficaz a los gobernados frente a la arbitrariedad y el abuso en el ejercicio del poder<sup>430</sup>. Por ello formuló el proyecto referido, mismo que fue entregado al presidente de la república y a las dos cámaras del congreso de la unión, con la pretensión de que alguno de estos órganos (e incluso algún partido político con representación en alguna de las cámaras federales) hiciera, si lo consideraba pertinente, suyo el proyecto y lo presentara como iniciativa de reformas. Si bien el proyecto fue presentado como iniciativa legislativa en la cámara de senadores, actualmente se encuentra en espera de dictamen.

El ejemplo anterior intenta mostrar que los tribunales en México carecen de medios eficaces para incidir en las barreras técnicas que dificultan su acceso;

---

<sup>428</sup> *Proyecto* (2000:25).

<sup>429</sup> Zaldívar (2002:5).

<sup>430</sup> *Proyecto* (2000:26).

si bien ya se mencionó que dichos órganos jurisdiccionales pueden modificar, de alguna manera, las reglas procesales u orgánicas mediante su labor interpretativa. Si al máximo tribunal del país y cabeza reconocida del poder judicial federal no se le atiende en sus sugerencias y propuestas para abatir barreras que dificultan el acercamiento de las personas a los tribunales, con menor razón se escuchará a otros tribunales del país.

Por lo que se refiere a las barreras *culturales*, (valores y representaciones simbólicas que determinadas personas tienen respecto de los tribunales, lo que genera una percepción desfavorable hacia éstos), resulta evidente que las profesiones jurídicas, en especial las relacionadas con el funcionamiento de “la justicia” (agentes del Ministerio Público, jueces y abogados patrocinadores, por ejemplo) han carecido, históricamente, del aprecio o reconocimiento de la mayoría de la población. Por lo regular, los abogados, los jueces y los fiscales han sido objeto de la burla, el recelo y la desconfianza del público que, cuando entra en contacto con ellos, lo hace con la resignación de quien contrae una gripe: es inútil combatirla, es necesario que la enfermedad cumpla su “ciclo”.

La barrera cultural que implica la desconfianza y recelo que los tribunales despiertan en la población no se origina directa ni únicamente en las propias organizaciones jurisdiccionales. Por lo común se concluye que la “mala imagen” que los tribunales tienen se la han ganado a pulso: la dilación<sup>431</sup>, el rezago, las instalaciones en malas condiciones, la falta de personal, la corrupción del mismo y las decisiones incomprensibles son ingredientes que promueven una percepción pública desfavorable. Sin embargo, la deficiencia en el funcionamiento de los tribunales sólo atenúa o fomenta dicha percepción, pero en forma alguna la crea, puesto que está muy arraigada en la opinión pública.

El primer problema que enfrenta la medición de la percepción del funcionamiento de los tribunales es la falta de información de las personas; en 1996, una encuesta reveló que el 75% de los individuos cuestionados

---

<sup>431</sup> En una encuesta reciente el 29% de los entrevistados sostuvo que el principal motivo de insatisfacción con el sistema de justicia consistía en que “es muy lento”, *Reforma*, 15 de mayo de 2006.

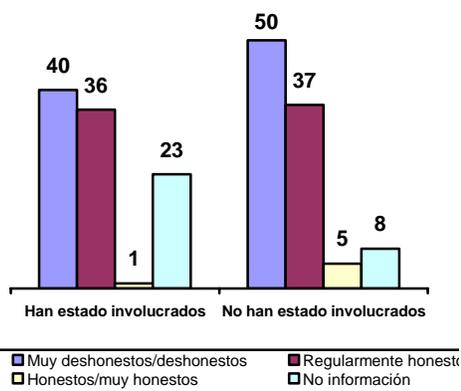
desconoció cuáles eran las instituciones que ejercen el poder judicial; sólo el 15% identificó a la Suprema Corte de Justicia, a los tribunales y a los juzgados como tales instituciones<sup>432</sup>. Un porcentaje importante (26) confundió al poder judicial con las procuradurías de justicia y la policía judicial. Por supuesto que se puede justificar tal resultado en razón de la confusión a la que conducen los nombres de organizaciones que no ejercen la función jurisdiccional, sin embargo, lo que es importante resaltar aquí es el efecto (el desconocimiento o falta de información) no la causa (confusión).

Otro generador importante de la desfavorable percepción pública de los tribunales es la forma en que el público tiene “contacto” con ellos: la barrera *técnica*, consistente en lo complicado del sistema jurídico, tanto en lo sustancial como en lo procesal, motiva que quienes acudan a los tribunales requieran, regularmente, el auxilio de un abogado. Es decir, una vez contratados los servicios de un abogado (por la imposibilidad de acudir personalmente a los tribunales), las personas mantienen contacto con éstos a través de dicho abogado, o sea que la percepción que las personas se forman de los tribunales depende de la información que el abogado le transmite a su cliente, y en muy pocas ocasiones éste tiene oportunidad de percatarse directa y personalmente del funcionamiento de los tribunales.

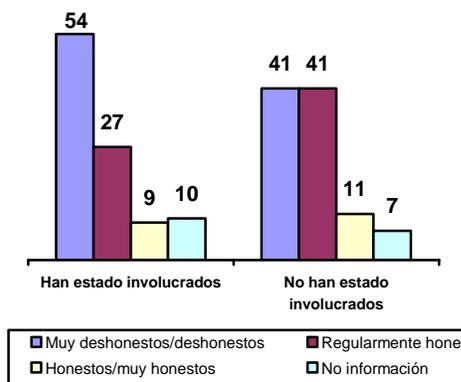
---

<sup>432</sup> *Voz y voto* (1996:23).

¿Qué tan honestos cree que sean los jueces que imparten justicia?



¿Qué tan honestos cree que sean los abogados que representan a las partes en conflicto?



Fuente: Voz y Voto (1996:25).

De acuerdo a las gráficas anteriores, las personas que entraron en contacto con los tribunales, al haber estado involucrados en un juicio, tuvieron en general una mejor percepción que las que no lo hicieron; sin embargo, es de resaltar el hecho de que una parte considerable de quienes fueron a juicio no tuvieron información suficiente para generar una percepción de la honestidad de los jueces; es decir, a pesar de que tuvieron acceso a los tribunales no saben como calificarlos. Ello puede deberse, muy probablemente, a que el abogado que utilizaron para acudir a los órganos jurisdiccionales filtró o medió de tal modo su contacto con éstos que lo distorsionó.

Por otro lado, quienes acudieron a los tribunales, mediante un abogado, generaron una percepción mucho más desfavorable de los abogados patrocinadores que quienes no entraron en contacto con los órganos jurisdiccionales. En otras palabras, quienes tuvieron contacto, así fuera atenuado, con los tribunales generaron una mejor percepción de los mismos, pero una peor de los abogados que utilizaron para llegar a la jurisdicción. Una interpretación de estos datos pudiera sostener la afirmación de que los valores y representaciones simbólicas que determinadas personas tienen

respecto de los tribunales, lo que genera una percepción desfavorable hacia éstos, son resultado de la mediación que los abogados patrocinadores realizan entre las personas y los tribunales.

La relación *litigante-abogado patrocinador-tribunal* ha sido colocada, de manera preponderante, en la mesa de la discusión de las reformas procesales de los países de la familia del *common law*, y se le relaciona directamente con el tema de la dirección del proceso. En el reporte final de Lord Woolf, denominado precisamente *Access to Justice*, se destaca que uno de los principales problemas del proceso civil en Inglaterra era lo *adversarial* que resultaba, en razón de que la conducción del proceso se dejaba enteramente en manos de las partes, o mejor dicho, en manos de los abogados de las partes, lo que volvía al proceso, demasiado complejo. Las tácticas adversariales utilizadas por los abogados generaban que las herramientas procesales se utilizaran con fines distintos a los que tenían. Si, se concluye, se hace descansar la dirección del proceso en los deseos de (los abogados de) los litigantes, es altamente probable que dicho proceso se torne complicado, costoso y tardado<sup>433</sup>.

Una de las razones por las cuales el reporte Woolf fue seriamente cuestionado radicó en que implicaba un ataque directo a los intereses de los abogados patrocinadores, puesto que la simplificación del proceso y la reducción de lo adversarial que resultaba (mediante el otorgamiento de su dirección al juez) incidían en el control que los abogados ejercían en el acceso que las personas tenían a los tribunales. Una conclusión que se puede desprender del reporte Woolf es que la mejor manera de facilitar el acceso a los tribunales consiste en reducir la necesidad de que los litigantes recurran a un abogado.

Se puede sostener, entonces, que existe una relación directa entre las barreras técnicas y las barreras culturales, en el sentido de que la complejidad del sistema normativo y del sistema de impartición de justicia genera en quien necesita acudir a los tribunales la correspondiente necesidad de contar con un abogado que lo “represente”, de forma tal que el contacto que el litigante

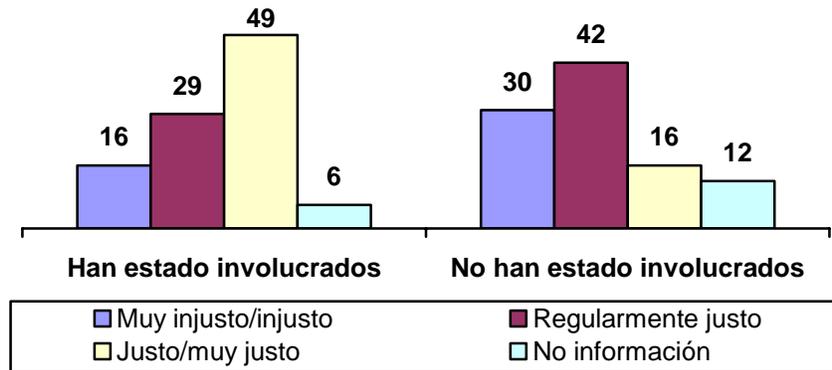
---

<sup>433</sup> Zuckerman (1995:61).

tiene con los órganos jurisdiccionales se ve mediado por la información que recibe de su abogado, el que, por otra parte, tendrá siempre un incentivo para acentuar la complejidad del proceso, mediante la utilización de las herramientas procesales con una táctica *adversarial*, lo que directamente afecta la duración, la velocidad y el costo del proceso. La complejidad, la duración, la velocidad y el costo del proceso resultan ser los datos básicos a partir de los cuales las personas generan su percepción respecto del funcionamiento de los tribunales.

Sin embargo, como ya se mencionó, la complejidad procesal no necesariamente es irracional, o sea injustificada. Se debe considerar la necesidad de que a lo largo del proceso se salvaguarden ciertos principios que tornen, a los ojos de un lego, “más complicado” el caso. En las gráficas anteriores hay que resaltar, por ejemplo, que entre quienes han tenido contacto con el funcionamiento de un tribunal, pues han estado involucrados en un proceso jurisdiccional, es mayor el número de personas que no emiten opinión alguna en torno a la honestidad de los jueces que entre quienes no han estado involucrados en proceso alguno frente a un tribunal. Se pudiera pensar que quienes han experimentado un proceso cuentan con menos elementos para sostener que el juez fue o no honesto, en virtud de la complejidad misma del proceso. Sin embargo, insisto, dicha complejidad bien puede ser resultado la necesidad de hacer efectivos ciertos principios procesales.

### ¿Qué tan justo cree usted que es un juicio?



Fuente: Voz y Voto (1996:27).

Conforme a los resultados de la encuesta reportada en la gráfica anterior, quienes acudieron a los tribunales tuvieron, respecto de éstos, una mejor opinión que quienes no habían acudido. Esto puede ser interpretado en el sentido de que quienes tuvieron acceso a los tribunales: *a*) tuvieron una peor percepción de sus abogados patrocinadores, no obstante que *b*) es altamente probable que tales abogados patrocinadores sesgaran la información relacionada con el tribunal transmitida a su cliente; y *c*) tuvieron una mejor percepción del funcionamiento de los tribunales.

De esta forma, si en el caso de la barrera técnica el acceso a los tribunales depende en buena medida de las acciones del poder legislativo, por lo que hace a la barrera cultural, resultado de la percepción que las personas tienen del funcionamiento de los tribunales, lo expedito de éstos dependerá de las acciones tanto del poder legislativo (reformas tendientes a hacer menos complejo el proceso) como de los propios tribunales, en la medida en que éstos actúen en forma eficiente y logren comunicar resultados de manera directa a los litigantes, evitando que el contacto de éstos se lleve a cabo *solamente* a través de sus abogados. Una buena manera de atacar la barrera cultural del acceso a los tribunales consiste en hacer que las personas tengan un mayor contacto personal y directo con éstos, evitando que su

conocimiento normativo y del aparato jurisdiccional tenga por única fuente el dicho de sus abogados.

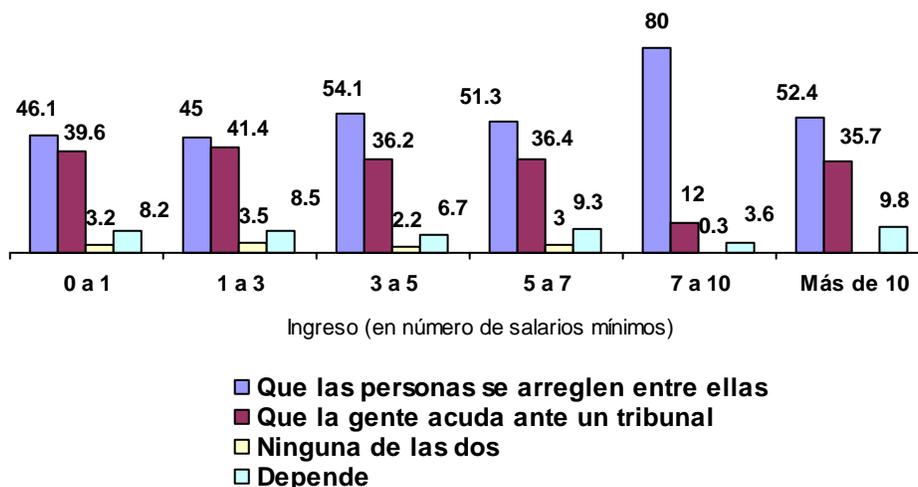
Por otra parte, es común sostener, como arriba se hizo, que la situación económica de las personas determina, en muy buena medida, sus condiciones socioculturales y que éstas, a su vez, generan barreras que impiden el acceso a los tribunales; en otras palabras, que, por lo regular, el ingreso de las personas genera una determinada percepción de los tribunales. Se sostiene que las barreras *culturales* son producto de la situación económica de las personas.

En *Cultura de la Constitución en México. Una encuesta nacional de actitudes, percepciones y valores*<sup>434</sup> se midió, por una parte, la propensión a acudir ante un tribunal, existiendo simultáneamente la posibilidad de resolver un conflicto de manera extrajudicial; por la otra, se observó la propensión a utilizar o no el aparato judicial para resolver un conflicto. En los cuadros siguientes se muestran los resultados a las respectivas preguntas considerando las repuestas clasificadas según el ingreso reportado por los encuestados y su nivel socioeconómico, referido por ellos mismos.

---

<sup>434</sup> Concha et al (2004).

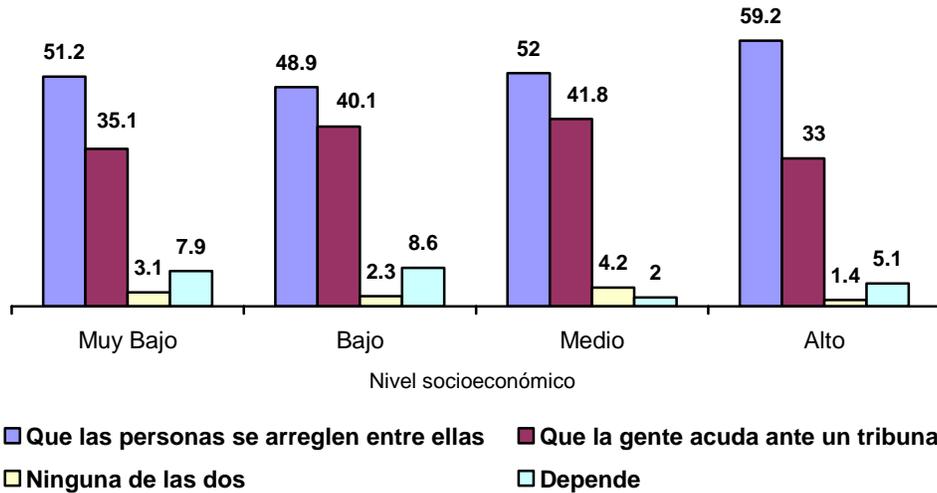
### ¿Cuál de las dos ideas siguientes es mejor?



Fuente: Concha et al (2004:128).

Conforme a la gráfica anterior, las personas con menores ingresos tienden, en su caso, a preferir el uso de los tribunales, aunque existan otros mecanismos alternos para resolver sus conflictos. Es en el sector de mayores ingresos donde esta tendencia es menor. Los datos indican una división muy cerrada (entre quienes prefieren arreglarse entre ellos y quienes prefieren acudir a un tribunal), por lo que es posible suponer que ni el ingreso ni el nivel socioeconómico son factores determinantes al momento de formular una preferencia. El factor “escolaridad” refleja una curva interesante, puesto que el porcentaje de respuestas favorables a “que las personas se arreglen entre ellas” tiene sus puntos más altos en los grupos de ingresos polares: sin escolaridad alguna (61.8%) y universidad completa y más (72.6%).

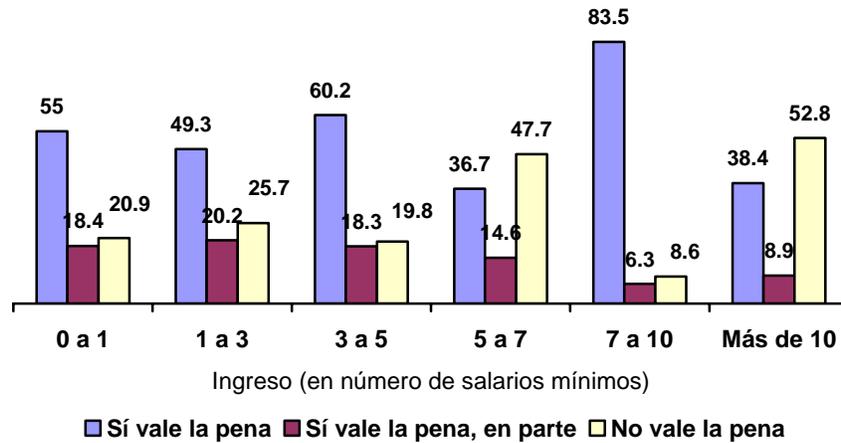
### ¿Cuál de las dos ideas siguientes es mejor?



Fuente: Concha et al (2004:128).

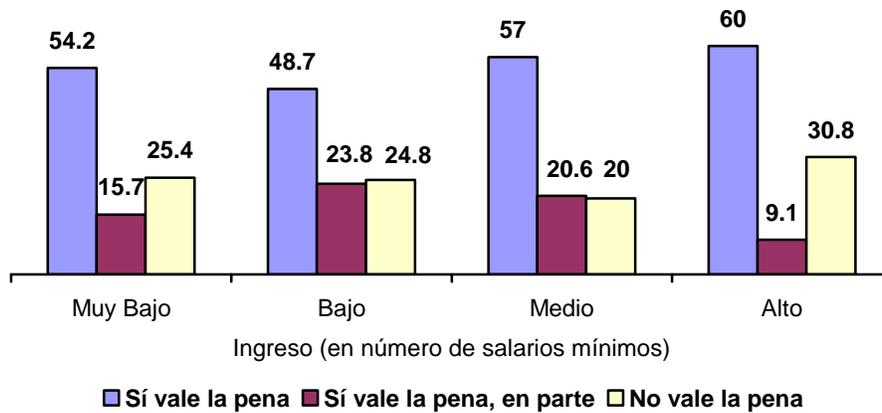
En las gráficas siguientes, la propensión a utilizar o no el aparato judicial para resolver un conflicto, no arroja una tendencia que relacione de manera directa el ingreso con una mayor o menor propensión. Los números son mucho más claros cuando las personas se clasifican por nivel socioeconómico, pues los más bajos consideran, mayoritariamente, que “no vale la pena acudir a un tribunal para poner una demanda”.

**Por lo que usted ha visto, ¿vale o no la pena acudir a un tribunal para poner una demanda?**



Fuente: Concha et al (2004:127).

**Por lo que usted ha visto, ¿vale o no la pena acudir a un tribunal para poner una demanda?**



Fuente: Concha et al (2004:127).

Algo similar sucede en el caso de la confianza que las personas tienen en los tribunales: los datos, agrupados por ingresos, no dan tendencias claras, aunque si las respuestas se reúnen por nivel socioeconómico, se aprecia que entre más bajo sea éste, mayor desconfianza despiertan los tribunales. Los datos combinados arrojan la siguiente lectura: las personas que se ubican en los niveles socioeconómicos más bajos tienden a acudir en menor medida a los tribunales a resolver sus litigios, pues consideran que no vale la pena o bien desconfían de los tribunales. Es decir, las personas con menos recursos son, por lo regular, víctimas de una *marginalidad jurídica subjetiva*, es decir, dichas personas consideran remota su participación en las organizaciones, procesos e instituciones del sistema jurídico<sup>435</sup>.

Ingreso (en número de salarios mínimos)	Total entrevistas	En una escala de 0 a 10, donde 0 es no confío nada y 10 es confío mucho, ¿qué tanta confianza tiene usted en los tribunales de justicia?										Total	
		0	1	2	3	4	5	6	7	8	9		10
0 a 1	331	13.6	.8	.7	2.3	2.5	19.3	11.2	19.5	13.7	6.0	10.5	100.0
1 a 3	685	8.7	.3	2.9	1.8	2.5	19.3	13.5	17.5	16.1	11.2	6.2	100.0
3 a 5	435	6.6	2.2	.8	2.6	3.8	22.3	9.6	17.2	21.4	8.5	5.1	100.0
5 a 7	109	6.5	.2	2.2	1.5	16.6	2.9	32.8	6.6	12.8	16.1	1.9	100.0
7 a 10	63	53.7	.6	2.4		1.0	3.3	10.6	11.9	11.5	2.4	2.7	100.0
Más de 10	42		3.5	.8	7.9	5.7	10.9	16.6	43.2	7.4	1.3	2.6	100.0
<b>Nivel socioeconómico</b>													
Muy Bajo	903	12.3	.5	1.7	1.9	5.2	18.9	10.5	18.1	16.8	6.4	7.8	100.0
Bajo	661	5.8	1.3	1.7	1.8	2.5	21.4	13.4	16.8	13.1	14.3	5.9	100.0
Medio	82	6.1	1.8	5.7	8.8	1.4	14.3	9.5	26.5	19.3	5.6	1.1	100.0
Alto	148	22.3	1.0	1.5	.9	1.9	7.9	23.3	8.0	15.0	4.5	13.7	100.0

Fuente: Concha et al (2004:187).

Dicha marginalidad quedó de manifiesto cuando a la pregunta en torno a si se sabía qué era el amparo, el porcentaje de respuestas afirmativas creció conforme lo hacía el ingreso y el nivel socioeconómico<sup>436</sup>. Las personas con

<sup>435</sup> Lista y Begala (2000:410).

<sup>436</sup> Concha et al (2004:203).

menos recursos no sólo tienen menos confianza en los tribunales y tienden a recurrir menos a ellos, sino que, además, muestran un mayor desconocimiento del principal (y más famoso) medio de defensa de sus derechos fundamentales. Una situación parecida se presentó cuando se les preguntó a los encuestados su opinión sobre la efectividad del amparo para defender los derechos de las personas: entre mayor era el ingreso y el nivel socioeconómico la opinión favorable era también mayor<sup>437</sup>.

Recuérdese que, también derivada de la situación económica de las personas, se identifica a la barrera *cognitiva o informativa*, relacionada con el nivel de conocimiento que las personas tienen de sus derechos, los mecanismos para defenderlos y el funcionamiento de los tribunales, como otro de los obstáculos del acceso a los tribunales. Los datos arriba reportados indican un serio desconocimiento de sus derechos y la forma de defenderlos por parte de las personas con menos recursos. Esto se reiteró cuando se les preguntó a los encuestados quién o quiénes juzgaban a los delincuentes, a menor ingreso y nivel socioeconómico mayor desinformación<sup>438</sup>.

Los datos que arroja la encuesta citada conducen a concluir que en México, en efecto, el ingreso de las personas genera una determinada percepción de los tribunales. Es altamente probable, entonces, que las barreras *culturales e informativas* sean producto de la situación subjetiva de las personas.

Se podría sostener que, puesto que las personas, por lo regular, realizan transacciones o celebran contratos por montos proporcionales a sus ingresos, las personas con menos ingresos tienden a no acudir a los tribunales a resolver sus litigios debido a que el costo de este acceso es relativamente mayor al costo de solucionar la controversia por otra vía (incluso tomando la justicia en propia mano) o al costo de no solucionarla (asumiendo el costo que implica la violación de su derecho).

Esto es, determinadas personas no acuden, de entrada, a los tribunales porque resultan, en determinadas circunstancias, demasiado caros para ellas. En otras palabras: el costo que representaría echar a andar la maquinaria

---

<sup>437</sup> Concha et al (2004:205).

<sup>438</sup> Concha et al (2004:208).

judicial es mayor que lo que estaría en juego en el litigio. Eso desalentaría a cualquier sujeto “racional”. Para ponerlo en términos crudos: los pobres no acudirían a los tribunales porque sus litigios no representarían montos tales que resulte “barato” acercarse a éstos. El problema, obviamente, no estaría en la pobreza de las personas, sino en la oferta del servicio de impartición de justicia.

Es posible que el defecto pueda consistir en la inexistencia de organizaciones y procedimientos judiciales correspondientes al monto de lo reclamado. No se trata de pensar en una “justicia para pobres”, sino en tribunales y procesos menos complicados y menos caros para los litigios de cuantía menor. En Inglaterra, por ejemplo, el juzgador determina el tipo de procedimiento (más o menos complicado y, consecuentemente, más o menos rápido) en atención al monto de lo reclamado.

Como se aprecia en los párrafos anteriores, la barrera cultural es difícil de vencer o derribar; los prejuicios de las personas en torno a los tribunales y sus procedimientos dependen de la situación económica de las personas, por lo que lo que tribunales puedan hacer en este sentido siempre será poco, puesto que, como se ve, depende, también y en buena medida, de la barrera técnica. En el caso de la barrera informativa, ésta es producto, seguramente, de las deficiencias del sistema educativo.

De las barreras que dificultan o imposibilitan el acceso a los tribunales mexicanos, éstos pueden incidir de manera directa sólo en tres: la burocrática, la económica en su vertiente de representación legal y la geográfica. Lo anterior se sostiene porque, por ejemplo, en el ámbito federal, la constitución federal prescribe en el segundo párrafo del artículo 94 que la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal, el cual, según el artículo 100 *in fine*, es un órgano con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones, que está facultado para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones.

Entre las atribuciones que el artículo 81 de la LOPJF asigna al Consejo de la Judicatura Federal se pueden destacar las de: determinar el número y los límites territoriales de los circuitos en que se divida el territorio de la República; determinar el número y, en su caso, especialización por materia de los tribunales de circuito y de los juzgados de distrito; establecer la normatividad y los criterios para modernizar las estructuras orgánicas, los sistemas y procedimientos administrativos internos, así como los de servicios al público; cambiar la residencia de los tribunales de circuito y de los juzgados de distrito; fijar las bases de la política informática y de información estadística que permitan conocer y planear el desarrollo del Poder Judicial de la Federación; dictar las medidas que exijan el buen servicio y la disciplina en las oficinas de los tribunales y juzgados.

Por su parte, el artículo 122, Base Cuarta, fracción II, de la misma constitución federal, establece que la administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados y demás órganos judiciales del Distrito Federal, estará a cargo del Consejo de la Judicatura respectivo, del cual se determinarán sus atribuciones y normas de funcionamiento “tomando en cuenta lo dispuesto por el artículo 100 de esta Constitución”. *Grosso modo* las mismas atribuciones que tiene el Consejo de la Judicatura Federal las tiene el del Distrito Federal. Tanto en el ámbito federal como en el local de este último, se precisa la existencia de organizaciones encargadas de prestar, en forma gratuita, el servicio de asesoría y/o defensa jurídica a las personas que lo necesiten.

Para la construcción de la matriz que facilite la observación del desempeño de los tribunales en torno al acceso a los mismos, se torna necesario definir, en primer lugar, la relación entre “acceso” y “eficiencia”; es claro que lo “observable” de la forma como operan las organizaciones llamadas tribunales es su aptitud para ser accesibles, pues es el principio constitucional que prescribe su diseño y operación; la “eficiencia”, por lo tanto, será un adjetivo de esa aptitud, en otras palabras, la pregunta se debe plantear en términos de qué tan *eficientemente* accesibles son los tribunales.

En los términos en que ha sido definido arriba el acceso a los tribunales, se afirma que éstos resultan *eficientemente* accesibles al tender a eliminar las

barreras innecesarias que impidan o dificulten, por razones burocráticas, administrativas, geográficas, económicas, lingüísticas o procesales el acceso a los mismos. Los estándares, por otra parte, se relacionan directamente con algún tipo de barrera:

- a) *El horario de la oficina no es obstáculo para que cualquier persona acuda a los tribunales*, se vincula con algún obstáculo burocrático que las personas puedan enfrentar al coincidir el horario de los tribunales con sus actividades labores cotidianas. Me refiero expresamente a aquellas personas que, dependiendo económica de su trabajo cotidiano, están imposibilitadas para hacer valer sus derechos en virtud de que ello les exige dejar de acudir a sus actividades laborales y, consecuentemente, perder el ingreso diario correspondiente.
- b) *Los trámites son pocos y sencillos*, estándar que, si bien tiene un origen en el diseño procesal y de la organización jurisdiccional, lo cierto es que se relaciona directamente con las percepciones que los usuarios, tanto reales como potenciales, tienen en torno al desempeño judicial. Un elemento importante que desalienta que las personas acudan a los tribunales es, precisamente, la idea de que enfrentarán trámites que resultarán largos y, además, complicados.
- c) *Se ofrece al usuario información jurídica y estadística básica*, al igual que en el caso anterior, este estándar se relaciona directamente con una barrera burocrática, o más bien de administración, pero tiene un impacto importante en lo que Cappelletti denominó obstáculo informativo, pues la difusión de precedentes y estadísticas judiciales básicas del propio tribunal permite al usuario contar con información necesaria para recrear sus expectativas en torno al litigio que ha llevado ante éste. En este aspecto es importante destacar que una cosa es la difusión de la información pública que manejan los tribunales, y otra cosa distinta es la rendición de cuentas. Ésta requiere, necesariamente de acceso a la información pública, pero no es suficiente con ésta para que las organizaciones rindan cuentas. Esta actividad es posterior a la difusión de la información y reclama acciones específicas o concretas de los ciudadanos, por lo que, para efectos del presente trabajo, no se considera como variable.

- d) *Se ofrece asesoría y defensa jurídica gratuita en el idioma o dialecto del usuario*, este ideal mira claramente a la barrera económica que implica la imposibilidad que enfrentan muchas personas para acudir a un abogado particular que las asesore y/o patrocine en la defensa de algún derecho o la resolución de algún litigio; por otra parte, parece evidente que, en México las personas pertenecientes a alguna minoría étnico-lingüístico resultan ser, también, quienes menos posibilidades económicas tienen para contratar servicios jurídicos para defender sus derechos.
- e) *El tribunal ofrece mecanismos alternos de solución de controversias antes y durante el proceso*, este criterio se relaciona tanto con obstáculos técnicos y burocráticos como con los económicos, pues se trata de que el tribunal ofrezca, de manera alternativa y a opción de los usuarios, otras formas de componer los litigios que, por otra parte, resulten menos complicadas, más rápidas y más baratas que un proceso jurisdiccional prototipo.
- f) *El tribunal cuenta con instalaciones seguras, adecuadas y suficientes para el desempeño de su función*, canon que se refiere a las instalaciones en las que el tribunal desempeña sus funciones, las cuales deben facilitar que las personas acudan a ellos.

Si bien es posible echar de menos en los estándares anteriores y en el cuadro siguiente algunos indicadores que, en principio, pueden ser relacionados directamente con el acceso a los tribunales (como la cantidad de juzgadores, por ejemplo), también pueden ser relacionados con la celeridad de los mismos tal como se verá más adelante. En el siguiente cuadro se precisan los indicadores del acceso a los tribunales en relación con los estándares o cánones arriba precisados.

---

**Expeditud (Accesibilidad)**

¿Cómo es que el tribunal resulta eficientemente accesible?

Al tender a eliminar las barreras innecesarias que impidan o dificulten, por razones burocráticas, administrativas, geográficas, económicas, lingüísticas o procesales, el acceso a los mismos.

---

<b>Ámbito de observación</b>	<b>Ideal de desempeño</b>	<b>Indicador</b>
<b>Personal que atiende al usuario</b>	Los tribunales deben contar con personal suficiente para atender satisfactoriamente la demanda del servicio.	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Jueces por 100.000 habitantes.</li><li>2. Número de habitantes por juez.</li><li>3. Número de órganos judiciales.</li><li>4. Distribución del número de jueces por tipo de órgano y materia.</li><li>5. Cantidad de personal auxiliar por juez: secretarios, actuarios y personal administrativo.</li><li>6. Personal auxiliar judicial por 100.000 habitantes: secretarios, actuarios y personal administrativo.</li></ol>
<b>Acceso a la Información</b>	Los tribunales deben ofrecer información oportuna y de adquisición simple en torno a su propio funcionamiento	<ol style="list-style-type: none"><li>7. Publicación de las sentencias y criterios jurisprudenciales del tribunal.</li><li>8. Publicación de las estadísticas judiciales del tribunal en el propio tribunal.</li></ol>
<b>Asesoría y defensoría pública</b>	Los tribunales deben contar con una oferta de servicios jurídicos para auxiliar a aquellas personas que, en razón de su situación económica, carezcan de recursos suficientes para contar con asesoría jurídica privada.	<ol style="list-style-type: none"><li>9. Defensor y/o asesor público por 100.000 habitantes.</li><li>10. Número de habitantes por defensor y/o asesor público.</li><li>11. Número de casos iniciados en el juzgado en el último año en que intervino un defensor y/o asesor jurídico.</li><li>12. Número de casos defendidos o asesorías dadas en el último año por defensor y/o asesor público.</li></ol>

---

## **CAPÍTULO NOVENO**

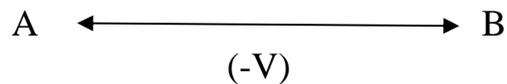
### **INDEPENDENCIA.**

En torno a este tema es pertinente responder tres preguntas básicas: ¿cuál es el significado de la expresión “independencia judicial”?, ¿por qué es importante o valiosa? y ¿cuáles son los elementos que permiten identificarla? A la respuesta de tales cuestionamientos se dedicará esta parte del trabajo.

La independencia es la cualidad o condición de lo que es independiente, es decir de lo que no depende o está subordinado a algo o a alguien. Cuando se habla de “independencia judicial”, por tanto, se hace referencia a la condición de que quien ejerce la función jurisdiccional no está subordinado a nadie. Si es posible decirlo con Berlin: ser independiente consiste en *ser libre de* (libertad negativa). Por tanto, la “independencia” es una cualidad referencial, es decir, sólo se puede ser independiente respecto de algo; en otras palabras, la independencia es una condición o cualidad resultante del tipo de relaciones que guarda aquello que es independiente respecto de lo que pudiese controlarlo o dominarlo. Así, la independencia judicial, o más concretamente de los tribunales, tiene que ver con el tipo de relaciones (o ausencia de relaciones) que se presentan entre quien ejerce la función jurisdiccional y los otros integrantes de la sociedad, del Estado y del sistema político todo.

Los tribunales son a) órganos del Estado, b) actores del sistema político y c) actores sociales; en otras palabras, la función jurisdiccional no la ejercen sus titulares en forma aislada, sino que lo hacen en un cierto contexto que implica, necesariamente, una conexión con otros órganos del Estado (ejecutivo y legislativo), otros sujetos del sistema político (partidos políticos, sindicatos) y otros actores sociales (medios de comunicación, empresarios). Resulta evidente que los tribunales mantienen cierto tipo de relaciones con todos los citados. La pregunta en torno a la independencia judicial pudiera ser, entonces reformulada: ¿cómo es que son las relaciones entre los tribunales y el resto de órganos y actores?

En virtud de que quien ejerce la función jurisdiccional es parte del sistema político, utilizaré el concepto que Robert Dahl<sup>439</sup> ofrece de *autonomía política* para ilustrar el punto. En un sentido político, ser autónomo significa *no* estar bajo el control de otro; el control se define como una relación entre actores tal que las preferencias, intereses, deseos, gustos o caprichos de uno o más actores provoquen o generen en otro u otros actores ajustes a su conducta o predisposiciones a actuar. El control no implica ni equivale a la obtención de beneficios, aunque siempre presupone la *intención* de quien lo ejerce. Linares<sup>440</sup> lo grafica de la siguiente manera:



(-V) representa un vínculo negativo, o la ausencia de vínculo alguno; (A) puede simbolizar al poder judicial en tanto que poder del Estado, a los tribunales en tanto que organizaciones o a un juez en particular. Por su parte, (B) puede ser el ejecutivo, el legislativo, los partidos políticos, los sindicatos, otros jueces, el Consejo de la Judicatura, las partes del proceso o los medios de comunicación. Sin embargo, en un sistema político nadie puede ser enteramente autónomo ni tampoco puede alguien ejercer un control total sobre todos. La autonomía política es una cuestión de grados; en ese sentido, “independencia judicial” no será un concepto absoluto, sino relativo: ¿qué tan independientes son los tribunales? Para responder esta pregunta hay que contestar primero a esta otra: ¿respecto de quién?

Se ha concebido a la independencia judicial como la ausencia de vinculaciones institucionales o no institucionales que determinan el sentido de las decisiones jurisdiccionales; éstas son tomadas por los individuos concretos que llamamos jueces. Originalmente, como resultado del dogma de la división de poderes, la independencia judicial estuvo referida a la relación entre el órgano judicial y los otros dos órganos estatales: el ejecutivo y el legislativo. La única sujeción que se le reconoció al judicial fue la que le debía a la ley, en tanto que expresión de la *voluntad soberana*

---

<sup>439</sup> Dahl (1991:26).

<sup>440</sup> Linares (2004:76).

representada por el legislativo. La independencia judicial se concibió como la función de pronunciar las palabras de la ley y *sólo exactamente* las palabras de la ley.

Los jueces, entonces, eran libres *de* el gobierno y *de* el parlamento *para* aplicar en forma silogística los textos legales, los cuales no podían ser objeto de interpretación, so pena de que las sentencias fueran “casadas” (del francés *casser*, romper con violencia) y los juzgadores sancionados. En caso de que existiera alguna duda en torno al significado de una expresión de la ley, el juez debía consultar directamente con el autor de la norma. La decisión judicial se justificada en razón de que no era sino la individualización o *concreción* de una disposición prevista en una ley<sup>441</sup>.

La independencia judicial también tiene un plano interno, referido a las relaciones que se presentan entre los jueces en el interior del propio poder judicial, de forma tal que es posible hablar de una ausencia de vinculaciones que faciliten que las decisiones de los tribunales sean determinadas por alguna superioridad jerárquica. Es posible distinguir entre a) la independencia personal del juzgador respecto de 1) los otros órganos del Estado y 2) el resto de la estructura judicial (la judicatura y la administración del poder judicial). Dakolias<sup>442</sup> incluso distingue entre a) independencia *sustantiva*, también denominada funcional o decisional, que estriba en que el juzgador, al fallar un caso, ejerce facultades de las que no goza ningún otro órgano del Estado; b) independencia *personal*, relacionada con los periodos fijos de permanencia en el cargo; c) independencia *colectiva*, que tiene que ver con el hecho de que los jueces se gobiernen a sí mismos, y d) independencia *interna*, vinculada con las relaciones con otros jueces, sean superiores o del mismo rango.

---

<sup>441</sup> Nieto (2000:149).

<sup>442</sup> Dakolias (1996:9).

Subespecies de independencia judicial			
Sustantiva	Colectiva	Personal	Interna
También denominada funcional o decisional, que estriba en que el juzgador, al fallar un caso, ejerce facultades de las que no goza ningún otro órgano del Estado.	Tiene que ver con la protección a la judicatura en su conjunto frente a los demás poderes del estado	Consiste en el conjunto de características derivadas de la situación en que la Constitución coloca al juez individualmente considerado, y que protegen a éste de eventuales presiones ejercidas por los otros dos poderes políticos del estado (Legislativo y Ejecutivo).	Ampara al juez, en su individualidad, frente al resto de la estructura judicial

**Fuente:** Elaboración propia a partir de Díez-Picazo, *apud* Sánchez Cordero (2000:331) y Dakolias (1996:9).

Conforme a los *Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura*<sup>443</sup>, la independencia judicial consiste en que los jueces resuelvan los asuntos que conocen con *imparcialidad*, basándose en los hechos y en consonancia con el derecho, *sin restricción alguna y sin influencias, alicientes, presiones, amenazas o intromisiones indebidas, sean directas o indirectas, de cualesquiera sectores o por cualquier motivo*.

En virtud de que, en principio, la idea de independencia implica la *ausencia* de dependencia, esta característica del poder judicial, los tribunales o los jueces resulta “inobservable”. Por ello es que a esta dimensión *negativa* de la independencia se suma una *positiva*: el comportamiento judicial que es considerado indicativo de que quien lleva a cabo la función jurisdiccional disfruta de un alto grado de autonomía<sup>444</sup>. Por supuesto que ambas

<sup>443</sup> Adoptados por el *Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente*, celebrado en Milán del 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985, y confirmados por la Asamblea General en sus resoluciones 40/32 de 29 de noviembre de 1985 y 40/146 de 13 de diciembre de 1985.

<sup>444</sup> Russell (2001:6); Central European and Eurasian Law Initiative (1999:2).

dimensiones no sólo están estrechamente relacionadas, sino que se complementan, puesto que el comportamiento autónomo es *probable* que se presente ante la ausencia del control.

Pongo énfasis en la probabilidad en razón de que la dimensión negativa de la independencia judicial (ausencia de control) no garantiza que el poder judicial, los tribunales o los jueces actúen en forma independiente. Es posible que (B) no tenga la *intención* de que sus preferencias, intereses, deseos, gustos o caprichos provoquen o generen que (A) ajuste su conducta o se predisponga a actuar, y sin embargo es posible que (A) ajuste su conducta o se predisponga a actuar en atención a las preferencias, intereses, deseos, gustos o caprichos de (B). Si bien éste no influye de manera conciente o voluntaria en (A), lo cierto es que (A) no actúa en forma autónoma, independiente. Para decirlo con Berlin: (A) puede ser libre *de* (B), pero no es libre *para* actuar en atención a sus propias preferencias, intereses, deseos, gustos o caprichos.

Cuando se dice que la independencia judicial se plasma en el diseño institucional a través de disposiciones o normas relativas a la selección, nombramiento, adscripción, estabilidad, remuneración y responsabilidad de los juzgadores<sup>445</sup>, se está atendiendo solamente a la dimensión negativa de la misma (normativa); resta tomar en cuenta la dimensión positiva (en ambos sentidos): el comportamiento judicial; por ello se afirma que

[L]a independencia judicial se configura como un principio de argumentación y decisión, no como una cuestión de diseño institucional. Es decir, su marco referencial se vincula en forma directa con la conducta judicial, no con estructuras institucionales.<sup>446</sup>

El hecho de que las decisiones judiciales afecten de manera poco frecuente a otros sujetos (en particular los otros órganos del Estado) puede ser un síntoma de un grado menor de autonomía ya que se afirma que una organización es relativamente autónoma si a) emprende acciones que se

---

<sup>445</sup> Fix-Zamudio (1981:53); Cossío (1996:31); Fix-Zamudio y Cossío (1999: 31); Cárdenas (1999:100).

<sup>446</sup> Linares (2004:82).

consideren dañinas por otra organización y *b*) ninguna otra organización (pública o privada) puede impedirlo o de hecho lo impide a un alto costo<sup>447</sup>.

La determinación del sentido o significado de la expresión “independencia judicial” es, aunque no lo parezca, algo complicado. Como ha quedado señalado, el término “independencia” implica la ausencia de control, por lo que una definición que intente resultar operativa debe resolver el problema de cómo medir tal ausencia. Por otra parte, en la literatura especializada, tal expresión ha servido para hacer referencia a dos conceptos, muy cercanos y relacionados, pero diferentes, tal como ya se señaló.

Un primer sentido de la expresión “independencia judicial” es el que hace referencia a la autonomía del juzgador respecto de otros individuos y organizaciones; un segundo sentido es el que hace referencia al comportamiento jurisdiccional del juzgador, el que se convierte en indicador del grado de autonomía del que goza (en el primer sentido) el juez<sup>448</sup>. Resulta claro que esta distinción entre sentidos de la expresión “independencia judicial” se corresponde a los dos ámbitos de la libertad resaltados por Berlin: la libertad *de* y la libertad *para*. Así, una definición operativa de “independencia judicial” tendría que lidiar con ambos aspectos o sentidos.

Si “independencia judicial” fuera concebida como la ausencia de vinculaciones institucionales o no institucionales que determinen el sentido de las decisiones de los órganos jurisdiccionales, se estaría atendiendo únicamente al primero de los sentidos, el de la autonomía, y no se abarcaría el del comportamiento. Aunado a esto, definir en tales términos a la expresión, no permitiría una medición u observación directa del fenómeno, por su propia naturaleza de ausencia; ésta sólo se puede inferir de la existencia de ciertas condiciones. Por otra parte, así como de la existencia de condiciones que promuevan o permitan inferir la *probable* existencia de tribunales independientes no se sigue necesariamente que los jueces actúen en forma independiente, una actuación independiente de los tribunales no

---

<sup>447</sup> Dahl (1991:35).

<sup>448</sup> Russell (2001:6).

requiere necesariamente de la existencia de tales condiciones, como la trayectoria histórica de los tribunales ingleses lo muestra con claridad.

En otras palabras, la ausencia de ciertas vinculaciones o relaciones institucionales o no institucionales es un factor que incide, de manera probable, en un desempeño independiente de la función jurisdiccional; es decir, resulta probable que la ausencia de *ciertos* vínculos de los tribunales evite que intereses, preferencias, gustos o deseos de alguna persona diversa del juzgador en particular afecten o incidan en la decisión de éste.

Con estas reservas es posible definir a la independencia judicial como la situación institucional que genera la probabilidad de que los juzgadores tomen las decisiones jurisdiccionales al margen de las preferencias, intereses, deseos, gustos o caprichos de una o más personas u organizaciones.

Me parece que la dimensión positiva de la independencia judicial (*libre para*) está fuertemente vinculada con lo que se denomina *imparcialidad* del juzgador. Entre la independencia y la imparcialidad existe una relación estrecha, a grado tal que, se dice, la primera ésta al servicio de la segunda<sup>449</sup>. Aunque del hecho de que un juez goce de un alto grado de independencia no se sigue necesariamente que actúe de manera imparcial dentro del proceso. Sin embargo, a mayor grado de independencia mayor probabilidad de que el juez se conduzca, en el proceso, de manera imparcial.

Si la independencia judicial puede tener diversas subespecies o ámbitos (colectiva, personal e interna) a partir del referente que se use para definirla (independencia respecto de: otros órganos estatales, otros jueces, otros órganos del poder judicial, por ejemplo), la imparcialidad del juez sólo puede tener un ámbito: el proceso, y un referente: las partes. Se puede hablar de la independencia del poder judicial, de los tribunales o de los jueces, pero sólo cabe referirse a la imparcialidad de un juzgador en concreto, respecto de un proceso en particular, en el cual intervienen partes específicas. En otras palabras, si la independencia judicial puede ser

---

<sup>449</sup> Cárdenas (1999:96).

observada en diversos niveles (el poder judicial o los jueces), la imparcialidad sólo admite observación en concreto, en un solo nivel, puesto que es una característica propia no sólo de las personas que ejercen la función jurisdiccional (jueces), sino de todas aquellas que componen litigios (árbitros, mediadores o conciliadores)<sup>450</sup>.

El sentido de las palabras es claro: ser imparcial implica una actitud: no ser parcial, es decir, no tomar *partido* por alguna de las *partes*. Ello implica que el juez debe ser y mostrarse ajeno a la pretensión de uno y la resistencia de otro; la imparcialidad estriba en la *ajeneidad* del juez respecto de los intereses de las partes<sup>451</sup>, lo cual no significa que el juez carezca de interés<sup>452</sup>, sino que el interés del juzgador no puede coincidir con el interés de las partes del proceso.

[H]istóricamente la cualidad preponderante que aparece en la idea misma de juez, desde su primera aparición en los albores de la civilización, es la *imparcialidad*. El juez es un tercero extraño a la contienda, que no comparte los intereses o las pasiones de las partes que combaten entre sí, y que desde el exterior examina el litigio con serenidad y con desapego; es un tercero *inter partes*, o mejor aún, *supra partes*.<sup>453</sup>

La imparcialidad es la cualidad preponderante de quien compone litigios desde el momento en que las partes en conflicto que acuden al juez (árbitro, conciliador o mediador) esperan que éste resuelva atendiendo a las características particulares del caso, considerando a las partes en un plano de igualdad, de forma tal que la contienda, el conflicto o el litigio se desarrolle entre dos partes. Vista desde esta perspectiva, la imparcialidad judicial

---

<sup>450</sup> IMPARCIALIDAD. SE INCUMPLE CON ESA GARANTÍA CUANDO EL TITULAR DE UNA CORPORACIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA DENUNCIA A UN SUBORDINADO ANTE LA COMISIÓN DE HONOR Y JUSTICIA DE LA CUAL AQUÉL FORMA PARTE, Y PARTICIPA EN EL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO QUE CONCLUYE CON LA DESTITUCIÓN DEL INFERIOR (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ), en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XVIII Novena Época*, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Octubre de 2003 Página: 021 Tesis: IX.2o.16 A Tesis Aislada Materia(s): Administrativa.

<sup>451</sup> Ovalle (2005:147).

<sup>452</sup> Shapiro (1986:18).

<sup>453</sup> Calamandrei, *apud* Ovalle (2005:147).

persigue que el proceso no deje de ser una triada y se convierta en una lucha de dos contra uno.

La imparcialidad del juzgador viene a ser un prerequisite necesario de la igualdad de las partes dentro del proceso; sólo un juez imparcial puede garantizar la “igualdad de armas” y de oportunidades entre las partes; en otras palabras, la igualdad de las partes dentro del proceso no se tiene que ver alterada por la prevención que el juez tenga respecto de una de ellas, y para garantizar tal ausencia de preferencia la ley procesal dispone una serie de impedimentos para que, ante la mera posibilidad de que se afecte la equidistancia entre el juez y alguna de las partes, dicho juzgador renuncie a conocer del proceso, o bien se le haga renunciar.<sup>454</sup>

La relevancia de la imparcialidad estriba en el hecho de que la disputa entre dos partes es resuelta, de manera legítima, por un tercero que se considera ajeno al interés de alguna de las partes del litigio; por tanto es un elemento fundamental para mantener el consenso en torno a la triada que representa el proceso, puesto que dicha imparcialidad garantiza que el conflicto se mantenga entre dos partes en igualdad de condiciones procesales, sin que el tercero que resuelve tome partido por alguna de ellas y ello genere en un conflicto de dos contra uno.

Es de tal forma importante la imparcialidad del juzgador que, dentro de la teoría clásica del proceso, es considerada una *presupuesto procesal*, es decir, es uno de los requisitos de admisibilidad y una de las condiciones previas para la tramitación del proceso; la función de los presupuesto procesales estriba en precisar entre qué *personas*, sobre qué *materia*, por medio de qué *actos* y en qué *momento* se puede dar un proceso<sup>455</sup>. Al hacer referencia a las personas entre las cuales se puede dar un proceso, se hace

---

<sup>454</sup> IMPEDIMENTO. ES UNA FIGURA JURÍDICA QUE LIMITA AL JUZGADOR EN SUS FUNCIONES PARA INTERVENIR EN CASOS ESPECÍFICOS, EN QUE PUEDE VERSE AFECTADA SU IMPARCIALIDAD E INDEPENDENCIA EN LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* XIX, Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Abril de 2004 Página: 1344 Tesis: I.6o.C. J/44 Jurisprudencia Materia(s): Común.

<sup>455</sup> Von Bülow (1964:5).

referencia no sólo a la capacidad procesal de las partes, sino también a la competencia e *insospechabilidad* del juzgador.

Con la finalidad de mantener al juzgador, no a cualquier juzgador, sino en concreto al juzgador ante el cual se pretende iniciar un proceso en particular, el legislador establece una tipología de circunstancias que pueden llegar a afectar, o de hecho afectan, la imparcialidad judicial. A tales circunstancias se les denomina *impedimentos*, es decir, obstáculos para la constitución de la relación procesal. Tales obstáculos pueden ser advertidos directamente por el juez, lo que en su caso debe generar que éste se excuse, o sea, que alegue la existencia de un obstáculo o impedimento para conocer de un determinado litigio entre determinadas partes, en razón de que existe una circunstancia que puede generar una cierta predisposición hacia alguna de ellas.

El obstáculo que impide que un juez conozca de un litigio en particular también puede ser evidenciado por alguna o por ambas partes y en razón de ello solicitar al juzgador que se abstenga de conocer del proceso; cuando ello sucede se dice que las partes *recusan* al juez. La recusación se presenta ante un juzgador de una jerarquía mayor al que es recusado. Entre las circunstancias que pueden afectar la imparcialidad del juez y que, por tanto, constituyen impedimentos, destacan las relacionadas con el parentesco, la amistad, los vínculos profesionales y societarios entre otros. Cada legislación procesal establece los impedimentos y los mecanismos para hacerlos valer.

En torno al tema de la observación de la imparcialidad, es de hacer notar que se puede llevar a cabo analizando las disposiciones procesales correspondientes, de forma tal que, comparativamente, se pueda considerar la amplitud del catálogo de impedimentos; sin embargo, me parece que en este caso es mucho más conveniente y productivo el análisis de casos paradigmáticos para poder evaluar la imparcialidad de un juzgador en concreto; el diseño procesal sólo es un indicador de la posibilidad, mayor o menor, que existe en un sistema determinado para mantener o conservar la imparcialidad judicial.

Por otra parte, el tema de la independencia judicial es importante en razón de que los tribunales son los encargados de adoptar la decisión definitiva con respecto a la vida, la libertad, los derechos, los deberes y los bienes de las personas: nadie puede ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino *mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos*, prescribe el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, es decir, cualquier acto de privación (que no de molestia) tiene que ser, necesariamente, resultado de un proceso seguido ante tribunales previamente establecidos y en que se observen las formalidades esenciales del debido proceso. La propia constitución establece las excepciones a esta regla general (expropiación, por ejemplo).

Conforme al dogma de la división de poderes, creado por Locke y Montesquieu, no hay libertad si el poder judicial no está separado del legislativo y del ejecutivo:

Si va unido al poder legislativo, el poder sobre la vida y la libertad de los ciudadanos sería arbitrario, pues el juez sería al mismo tiempo legislador. Si va unido al poder ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor<sup>456</sup>.

Sin embargo la enunciación del dogma no aclara del todo la relevancia del servicio que la independencia judicial le presta al individuo. El hecho de que exista una declaración de la ONU en torno a los principios básicos relativos a la independencia de la judicatura, aprobados en un congreso internacional sobre prevención del delito y tratamiento de delincuentes debiera resultar indicativo.

Si son los jueces los que decidirán en torno a la vida, la libertad y derechos de los individuos, resulta claro que cada uno de los individuos tiene o tendrá interés en que, al momento de que los jueces decidan, no interfieran en sus decisiones consideraciones o razones ajenas a las estrictamente jurídicas. De forma tal que, resulta que la independencia de los jueces no es un mero arreglo institucional, sino que, al igual que el proceso, atiende a una razón teleológica: el poder tiene que contener al poder, para que la vida, la libertad y los derechos de los individuos no se vean amenazados o, en el extremo,

---

<sup>456</sup> Montesquieu (1993:115).

violentados, los jueces deben estar al margen de ingerencias perniciosas *para los propios justiciables*.

En otras palabras, si bien son los jueces, los tribunales y el poder judicial en su conjunto, los primeros beneficiados e interesados en su propia independencia, lo cierto que ésta sólo se entiende si está referida a los individuos que acuden o acudirán a dirimir sus controversias mediante la función jurisdiccional. Es decir, quienes acuden ante un juez para que componga un litigio, lo hacen en razón de que *confían* en que dicho juez se comportará de tal manera en su veredicto que no atenderá, para justificarlo o elaborarlo, a cuestiones ajenas al propio litigio y que resolverá con *objetividad*, al margen de influencias, presiones o *intereses*.

¿Cuál puede ser una razón para que un par de comerciantes decidan acudir al arbitraje en lugar de dirimir su controversia ante los tribunales del Estado? La confianza que los individuos tienen en el árbitro, más no en el juez. ¿Cuál es la razón de esta falta de confianza (o de “más” confianza)? El hecho de que al árbitro lo escogen las partes de común acuerdo, en tanto que el juez les es impuesto. La imposición del componedor de los litigios es la razón última que reclama su independencia<sup>457</sup>. De hecho, la independencia judicial (origen de la pretendida *objetividad*) sería, de esta forma, una de las principales fuentes del deber de obediencia a las decisiones judiciales: la independencia tendría por objeto garantizar que las partes del litigio fueron tratadas de manera igual y que sus intereses y peticiones fueron atendidos en condiciones también de igualdad.

Además de este relevante servicio que la independencia ofrece a la función jurisdiccional, pero sobre todo a los litigantes, no debe escapar el hecho de que si cuando se está en presencia de dos particulares la independencia judicial es garantía de imparcialidad y *objetividad*, fuentes del deber de obediencia, con mayor razón lo será cuando uno de los litigantes resulta ser el propio Estado. Cuando ello ocurre (la contención administrativa es el mejor ejemplo) el individuo inmiscuido en el litigio contra el Estado tiene mayor interés en que quienes resuelvan el conflicto lo hagan al margen de

---

<sup>457</sup> Shapiro (1986:8).

presiones, amenazas, promesas o recompensas provenientes del propio Estado.

Por otra parte, se ha sostenido que la independencia judicial es uno de los principios del *Estado de Derecho*<sup>458</sup>. Un Estado lo es de Derecho cuando, y sólo cuando el poder está limitado y controlado por normas jurídicas; no se trata sólo de un Estado que crea normas de derecho (Estado legislativo) sino de uno que, además de crearlas, de hacerlas, las obedece. La finalidad de tal obediencia es la generación de seguridad en los individuos en torno a su vida, su libertad y sus derechos. En otras palabras, el objetivo del *Estado de Derecho* estriba en que todos tengan la seguridad de que nadie puede ser privado de la vida, la libertad o propiedades, ni molestado en ellas, sino sólo conforme a las leyes. Ello implica que nadie, ni un particular, ni el Estado mismo, están por encima de las normas.

Dentro de los principios o caracteres del *Estado de Derecho*<sup>459</sup>, destaca en un primer momento el de la división de poderes, tal como lo enunció Montesquieu; pero por otra parte también se menciona como característica del *Estado de Derecho*, al *principio de legalidad* en tanto que pauta de actuación de los funcionarios y órganos del Estado conforme a las normas jurídicas, aunado a un control de dicho principio. Arriba se mencionó que un Estado de Derecho es aquél en el que el poder está *limitado y controlado* por, o mediante, normas jurídicas. El dogma de la división de poderes ha generado que la atención se pusiera por mucho tiempo en el tema de los límites, pero éstos son vanos sin mecanismos de *control*. Si el límite es una frontera o valladar que impide “ir más allá”, los mecanismos de control sirven para verificar que, efectivamente, los límites han servido, se han respetado, no “se ha ido más allá” de lo permitido. Los límites sin controles son inútiles.

Los límites al poder responden a la misma idea que ya se ha enunciado: generar seguridad, certeza de que la vida, la libertad y los derechos de los individuos serán respetados, incluso (y principalmente) por el propio Estado. Y si el Estado, los diferentes órganos del mismo, incluyendo a sus

---

<sup>458</sup> Summers (2002:40).

<sup>459</sup> Díaz (1975:29).

oficiales, está obligado a respetar los límites que le han sido impuestos, será también sujeto de fiscalización, de verificación, *de control*, de revisión en el sentido de que dichos límites no fueron rebasados. Atendiendo a la receta de Montesquieu consistente en que “el poder detenga al poder”, a los tribunales les ha sido asignada una muy importante función de control: la revisión de la legalidad y constitucionalidad de los actos de autoridad. De forma tal que ésta es una razón más para reclamar la independencia del poder judicial.

La misma razón opera en el caso en el cual las partes del litigio son dos órganos del Estado, que someten sus diferencias a un tercero independiente e imparcial. El hecho de que contemporáneamente se haya desarrollado la llamada jurisdicción constitucional orgánica que tiene como objetivo fundamental resolver las controversias que se susciten entre dos órganos del Estado respecto de actos o normas creados por alguno de ellos que vulneren las esfera de competencia de alguno otro, ha demandado un renovado ímpetu por la independencia judicial.

Finalmente, pero relacionado de manera muy estrecha con el tema del Estado de Derecho, es importante destacar la vinculación que existe entre la independencia judicial y la consolidación de la democracia. Lijphart<sup>460</sup> precisa que uno de los patrones o parámetros de la democracia es, precisamente, la revisión judicial de los actos de autoridad. Y ha quedado demostrado que ésta sólo es efectiva (y creíble) si y sólo si la lleva a cabo un poder judicial independiente.

Por su parte, Linz y Stepan<sup>461</sup> sostienen que las democracias consolidadas necesitan contar con cinco “arenas” interactivas entre ellas, una de las cuales consiste en que debe existir un Estado de Derecho que garantice los derechos y libertades de los ciudadanos, así como una vida “asociacional” independiente. Los autores citados ponen especial énfasis en la existencia de un Estado de Derecho en relación con la democracia; la independencia judicial es un elemento básico o característico del Estado de Derecho, luego ¿cuál es la relación entre independencia judicial y democracia?

---

<sup>460</sup> Lijphart (1999:223).

<sup>461</sup> Linz y Stepan (1996).

Dahl<sup>462</sup> define de manera muy elemental a la democracia: forma de gobierno caracterizada por una continua aptitud para responder a las preferencias de sus ciudadanos, sin hacer o establecer diferencias políticas entre ellos. A partir de esta definición el autor identifica un elemento básico de la democracia: la igualdad de los ciudadanos, que se manifiesta en relación con la forma de gobierno, en tres aspectos básicos: a) formulación de preferencias, b) manifestación pública de dichas preferencias y c) igualdad de trato en torno a tales preferencias, por parte del Estado.

Para que los ciudadanos podamos formular y manifestar nuestras preferencias en condiciones de igualdad y recibir el mismo trato por parte del Estado es preciso que contemos con una serie de derechos (Dahl les llama “libertades”): de asociación, de expresión, de voto, de información, electorales (elegibilidad, competencia, etc.). Estos derechos o libertades necesitan ser garantizados, pues no basta su consagración constitucional para que resulten plenamente efectivos o para aliviar sus violaciones. En las democracias contemporáneas la garantía de tales derechos corresponde a los tribunales, mediante un conjunto de instrumentos procesales. De esta forma, los jurisdiccionales resultan ser órganos tutelares de los derechos fundamentales de los individuos en tanto *ciudadanos*, de donde se sigue que los tribunales vienen a ser un elemento fundamental de la forma democrática de gobierno, tal como se concibe hoy en día.

Si el poder judicial es el tutor de los derechos políticos fundamentales de los ciudadanos, porque a éste corresponde garantizar su plena eficacia, los ciudadanos tendrán o tienen interés en que quien resuelva los conflictos derivados de la tutela de sus derechos políticos fundamentales lo haga al margen de preferencias, intereses, deseos, gustos o caprichos no sólo de los otros poderes del Estado (ejecutivo y legislativo) sino incluso de los de otros actores: partidos políticos o medios de comunicación, por ejemplo.

En un apretado resumen, se puede sostener que la independencia judicial es importante porque:

---

<sup>462</sup> Dahl (1993:13 y 15).

- a) los tribunales son los encargados de adoptar la decisión definitiva con respecto a la vida, la libertad, los derechos, los deberes y los bienes de las personas;
- b) las personas tiene interés en que los tribunales, al adoptar una decisión definitiva respecto de su vida, su libertad, sus derechos, deberes o bienes, lo hagan en atención, exclusivamente, a la normatividad aplicable a los hechos proporcionados por las propias partes, es decir, las personas tienen interés en que los jueces resuelvan al margen de preferencias, intereses, deseos, gustos o caprichos de alguien en particular;
- c) la ausencia de control sobre los tribunales es una fuente de la legitimidad de sus decisiones, y por lo tanto, del deber que los individuos tiene de obedecerlas;
- d) es un elemento básico del *Estado de Derecho*, es decir, el principio de legalidad y constitucionalidad de los actos de autoridad sólo se entiende si es respaldado por la independencia del órgano revisor;
- e) es un elemento fundamental de la forma democrática de gobierno, pues ésta presupone un conjunto de derechos políticos fundamentales que son garantizados por los tribunales.

Intentaré responder ahora a la última pregunta en torno a la independencia judicial: ¿cuáles son los elementos que permiten identificarla? Como ya se mencionó, cuando se habla de independencia o autonomía se hace referencia a una ausencia, o cuando mucho a una cierta relación donde “algo” no está presente. En otras palabras, si “independencia” o “autonomía” implican la ausencia de “control”, la pregunta se puede reformular así: ¿cuándo es que (B) no controla a (A)? En otras palabras, la independencia judicial no se puede “medir”, sino que sólo es observable de manera inferencial: de algo observable se conjetura la inexistencia de otro algo. ¿Cómo se puede inferir que las preferencias, los intereses, los deseos, los gustos o los caprichos de (B) no provocan o generan en (A) ajustes a su conducta o predisposiciones a actuar? Conforme a los términos de Berlin, se puede ajustar la pregunta ¿Cómo es que (A) es libre *de* (B)?

Si embargo, si se atiende la pregunta únicamente en los términos planteados, se estaría buscando sólo una dimensión de la independencia judicial, la

negativa, y se estaría dejando al margen la dimensión positiva, quizás la más importante, aunque la más elusiva. Si bien tradicionalmente la observación de la independencia judicial se ha llevado a cabo atendiendo a su dimensión negativa, sostengo que la misma está incompleta si no se verifica la dimensión positiva: ¿es que las decisiones judiciales han afectado a actores que pudieran tener interés en revertirlas? Se ha propuesto, en este sentido, que una manera de “observar” la independencia judicial puede consistir, precisamente, en verificar el número y frecuencia de las decisiones judiciales que afectan a ciertos actores, tales como el ejecutivo, el legislativo, los partidos políticos, los grandes sindicatos, empresarios muy influyentes, grandes medios de comunicación masiva, etc.

Se pudiera pensar que el hecho de tomar decisiones contra los intereses de tales actores de alguna forma es un indicador claro que los tribunales resolvieron al margen de cualquier interferencia *ilegítima* de tales sujetos. González Casanova, en su clásico *La democracia en México*, planteó

Consideramos que un indicador importante para estudiar este problema [la desviación del modelo clásico de “división de poderes”] consistía en analizar las ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia en que el C. Presidente de la República aparece como autoridad responsable. El objetivo inmediato era ver cuántas demandas se han hecho contra el presidente, quién las ha hecho, por qué concepto, y qué ha decidido la Corte. El objetivo final, medir el poder de la Corte, si existía.<sup>463</sup>

Al cabo del análisis de 3, 700 ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia, González Casanova concluye que tal tribunal obra “con cierta independencia” respecto del presidente. A este tipo de análisis se le pueden formular los siguientes inconvenientes: 1. Para poder generalizar resultados, se requiere de una muestra representativa de casos muy grande, lo implica una investigación larga, y por lo tanto costosa; 2. Se requiere determinar las preferencias reales de todos los actores<sup>464</sup>, incluyendo al propio juzgador:

---

<sup>463</sup> González Casanova (1998:34).

<sup>464</sup> Linares (2004:107).

Si aún quisiéramos medir la independencia mediante este método, deberíamos acudir a inferencias mucho más débiles, por ejemplo, teniendo en consideración exclusivamente las preferencias de A, B o cualquier otro sujeto. Pero en este caso, nunca sabremos si los resultados responden a las verdaderas preferencias axiológicas de J [el juzgador] porque no habremos controlado esta variable. No se trata sólo de saber si J tiende a dictar sentencias a favor de las preferencias de B, se trata de saber también si lo hace en razón de injerencias indebidas, intereses personales o simpatías preconcebidas a favor de determinados actores.<sup>465</sup>

Finalmente, el hecho de que un tribunal falle con cierta frecuencia a favor o en contra de un determinado actor o demandado no significa que su decisión esté sesgada por ingerencias indebidas de alguna de las partes del litigio o algún otro factor, pues también es necesario considerar la posibilidad y la probabilidad de que el actor o el demandado, según sea el caso, haya fundado adecuada o inadecuadamente su pretensión o su resistencia. Es decir, puede ser que se cuente con buenos abogados y se tenga razón.

Un análisis de tal naturaleza corresponde al órgano que revisa la sentencia de primera instancia, es decir, el análisis de la independencia de un tribunal en un caso concreto (la *imparcialidad* del mismo) sólo puede ser objeto de revisión por parte de otro tribunal.

Desde un punto de vista institucional, se pueden distinguir los diferentes arreglos que *promueven* la independencia de los tribunales; la Suprema Corte de Justicia ha precisado tales arreglos institucionales respecto de los poderes judiciales estatales:<sup>466</sup>

1. La sujeción de la designación de Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales a los requisitos constitucionales que garanticen la idoneidad de las personas que se nombren;
2. La consagración de la carrera judicial;

---

<sup>465</sup> Linares (2004:108).

<sup>466</sup> PODERES JUDICIALES DE LOS ESTADOS. MARCO JURÍDICO DE GARANTÍAS ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN III, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* XII, Novena Época, Instancia: Pleno, Octubre de 2000, Página: 32, Tesis: P./J. 101/2000, Jurisprudencia, Materia(s): Constitucional.

3. La seguridad económica de Jueces y Magistrados, al disponerse que percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable que no podrá ser disminuida durante su encargo;
4. La estabilidad o seguridad en el ejercicio del cargo que se manifiesta en tres aspectos:
  - a) La determinación en las Constituciones Locales, de manera general y objetiva, del tiempo de duración en el ejercicio del cargo de Magistrado, lo que significa que el funcionario judicial no podrá ser removido de manera arbitraria durante dicho periodo;
  - b) La posibilidad de ratificación de los Magistrados al término del ejercicio conforme al periodo señalado en la Constitución Local respectiva, y
  - c) La inamovilidad judicial para los Magistrados que hayan sido ratificados en sus puestos, que sólo podrán ser removidos “en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados”.

Estos diferentes arreglos institucionales se relacionan, a su vez, con las diferentes subespecies de la independencia judicial. Así, de entrada se identifican las que Fix-Zamudio denomina garantías jurisdiccionales<sup>467</sup>: el método de selección y designación de los jueces, la estabilidad de los miembros de la judicatura, la remuneración de los mismos, su responsabilidad y su autoridad. Aunadas a estas *garantías*, es preciso señalar los principios que la ONU ha emitido al respecto, los cuales abarcan otros aspectos, más relacionados con la independencia colectiva del poder judicial.

En un intento de generar una matriz que combine los arreglos institucionales con los aspectos o subespecies de la independencia judicial, se puede sostener que las garantías mencionadas se ubican, fundamentalmente, en el ámbito de la independencia personal del juzgador, y en menor medida en el de su independencia interna. Casi todos los principios aprobados por la ONU para garantizar la independencia judicial caben en el rubro de

---

<sup>467</sup> Fix-Zamudio (1974:37); Fix-Zamudio (1993:365); Fix-Zamudio y Cossío Díaz (1999:31).

independencia personal de los jueces, sin embargo considero que la clasificación debe hacerse atendiendo a la pregunta ¿los jueces son libres respecto de quién? En la primera columna se ubican los arreglos institucionales que, respondiendo a la pregunta, considero que promueven la libertad o autonomía de los jueces respecto de otros órganos del Estado, como el ejecutivo o el legislativo.

En la tercera columna, relacionada con la independencia interna, se incluyen los arreglos institucionales que, me parece, promueven la libertad de los jueces respecto de otros jueces o respecto de órganos que, dentro del poder judicial, pudieran interferir en su comportamiento, como sería, por ejemplo, el Consejo de la Judicatura, o la propia Suprema Corte de Justicia. En la columna de en medio, referida a la independencia personal de los jueces, se ha incluido al mayor número de arreglos, en razón de que promueven la libertad judicial respecto de todos aquellos actores o intereses que pudieran tener interés particular o específico en un fallo en concreto. Se pretende liberar así a los jueces de los partidos políticos, el gobierno, los grupos de interés o de presión, los medios de comunicación, los órganos no jurisdiccionales del poder judicial, las propias partes (un abogado patrono o un litigante poderoso o influyente) etc.

<b>Arreglos institucionales que promueven subespecies de independencia judicial</b>		
<b>Colectiva</b>	<b>Personal</b>	<b>Interna</b>
Consagración constitucional de la independencia de la judicatura.	Los jueces gozan de pleno ejercicio de las libertades de expresión, creencias, asociación y reunión.	No se efectúan intromisiones indebidas o injustificadas en el proceso judicial.
Competencia exclusiva en cuestiones judiciales.	Los jueces tienen el derecho a constituir asociaciones de jueces, así como el derecho a afiliarse a ellas.	No se someten a revisión las decisiones judiciales de los tribunales.
Asignación de recursos adecuados para el desempeño debido de funciones.	Selección objetiva del personal judicial. Inamovilidad de los jueces durante el periodo para el cual fueron nombrados.  Sistema de ascensos de los jueces, basado en factores objetivos,	La asignación de casos a los jueces es asunto interno de la administración judicial.  Los jueces estarán obligados por el secreto profesional con respecto a sus deliberaciones y a la información confidencial

especialmente en la capacidad profesional, la integridad y la experiencia.	que hayan obtenido en el desempeño de sus funciones, a menos que se trate de audiencias públicas, y no se les exigirá que testifiquen sobre tales asuntos.
La ley garantiza a los jueces una remuneración, pensiones y condiciones de servicio y de jubilación adecuadas.	
Mecanismo disciplinario conforme al debido proceso.	
Inmunidad procesal de los jueces con respecto a las acciones civiles por daños y perjuicios derivados de acciones u omisiones indebidas cometidas en el ejercicio de sus funciones judiciales.	
<b>Fuente:</b> elaboración propia a partir de los <i>Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura</i> , aprobados por la ONU.	

Algunos otros trabajos en torno a la independencia judicial han resaltado otros elementos, además de los señalados: la propia estabilidad de los arreglos, es decir, la frecuencia con que son modificadas las “reglas del juego” de la independencia judicial, el fácil acceso a la jurisdicción, o la publicación y difusión de sus decisiones<sup>468</sup>. Hammergren<sup>469</sup>, al preparar una lista de comprobación (*checklist*) en torno al desempeño judicial que resulte de utilidad para orientar los programas de reforma judicial propone los siguientes puntos:

<sup>468</sup> Feld y Voigt (2002:6).

<sup>469</sup> Hammergren (2001).

<b>Lista de comprobación del grado de independencia judicial en América Latina</b>	
<b>Ámbitos de desempeño</b>	<b>Indicadores</b>
Selección de jueces	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cualquier injerencia externa (ya sea de otros órganos del Estado o del sector privado) en el proceso de nombramiento está sujeta a reglas transparentes y sólo ocurre si lo permiten las propias normas.</li> <li>• Los candidatos son evaluados por una instancia distinta a la que hace la selección final.</li> <li>• Los nombramientos se llevan a cabo cuando las vacantes se presentan y éstas no coinciden con el cambio del gobierno.</li> </ul>
Administración de la carrera judicial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los salarios judiciales son razonablemente proporcionados a los del sector privado.</li> <li>• Los privilegios adicionales (gastos por residencia temporal, vehículos, viajes, entrenamiento) son asignados mediante proceso transparentes sin que se relacionen con asuntos no judiciales.</li> <li>• Las inconformidades de los actores externos en torno al desempeño judicial sólo pueden ser procesadas conforme a las normas de un proceso disciplinario.</li> </ul>
Administración interna	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La selección y administración del personal administrativo se lleva a cabo mediante reglas transparentes y en ello no intervienen autoridades no competentes.</li> <li>• Ya sea que el poder judicial sea administrado por un órgano externo (Secretaría de Justicia, por ejemplo) o por un órgano del propio poder judicial, la administración responde a necesidades judiciales, no a la agenda del administrador.</li> <li>• Salarios y presupuestos no pueden ser reducidos ni su distribución alterada por otros órganos del Estado.</li> <li>• Cuando la carga de trabajo judicial se torna inmanejable, se pueden obtener más recursos.</li> </ul>
Proceso judicial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Otros órganos estatales no invalidan o ignoran las decisiones judiciales, y cuando ello ocurre, son sujetos de un castigo.</li> <li>• Ni los poderes, ni las decisiones asignadas al judicial son usurpadas por otros actores del Estado.</li> <li>• El judicial es capaz de fijar sus propias reglas de operación interna, cuando esas reglas son limitadas por las leyes, pueden tener influencia en reformarlas.</li> </ul>
Profesión jurídica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El acceso al status profesional está administrado sólo por normas oficiales.</li> <li>• Quien administra el acceso al status y la disciplina del mismo, lo hace sin ninguna intervención irregular externa.</li> <li>• El ingreso al status profesional está razonablemente abierto.</li> <li>• El funcionamiento interno de las barras y asociaciones profesionales se determina por sus propios miembros.</li> </ul>

**Fuente:** Hammergren (2002).

No hay que perder de vista que, respecto del cuadro anterior, el ámbito de la profesión jurídica tiene aplicación en países en los cuales la colegiación profesional es obligatoria, de tal forma que los abogados que patrocinan litigios ante los tribunales tienen que ser avalados por su membresía a una barra o colegio.

La lista que se acaba de presentar implica una calificación gradual, puesto que la pregunta que subyace al análisis no es si los tribunales son órganos independientes, sino qué tan independientes los son. De forma tal que la calificación se da dentro de un parámetro donde 1 es lo mínimo y 5 es lo máximo. De esta forma, la lista de Hammergren sirve para preguntar a determinadas personas su percepción en torno a la independencia judicial, es decir, es una herramienta útil para medir la percepción que determinados sujetos tienen respecto del grado de independencia de los tribunales. Por su parte, Caballero y Concha<sup>470</sup> proponen un esquema para analizar los principios y las variables en un proceso de reforma judicial de las entidades federativas de México. Siguiendo un esquema muy parecido al de Hammergren proponen analizar la independencia judicial en diversos aspectos judiciales.

<b>Esquema de análisis de la independencia judicial en las entidades federativas mexicanas</b>	
<b>Variables</b>	<b>Indicadores</b>
Estructura y organización	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nombramientos</li> <li>• Presupuesto</li> <li>• Gobierno propio</li> <li>• Controles disciplinarios</li> </ul>
Procedimientos (actividad jurisdiccional)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Control de juez sobre el proceso</li> <li>• Controles de responsabilidad</li> <li>• Administración de cargas de trabajo</li> <li>• Obstáculos al proceso</li> <li>• Rezago de expedientes</li> </ul>

<sup>470</sup> Caballero y Concha (2003:64).

<b>Esquema de análisis de la independencia judicial en las entidades federativas mexicanas</b>	
<b>Variables</b>	<b>Indicadores</b>
Administración y operación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Servicio civil de carrera</li> <li>• Salario</li> <li>• Permanencia en el puesto</li> <li>• Jubilación</li> <li>• Capacitación</li> <li>• Manejo de información y estadísticas</li> </ul>
Elementos subjetivos (dinámicas individuales)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Antigüedad y educación</li> <li>• Origen y experiencia</li> <li>• Ideología, actitudes</li> </ul>

**Fuente:** Caballero y Concha (2003:64 y 65).

Este esquema ha sido aplicado para observar el grado de independencia judicial, tanto como lo expresan las normas correspondientes, y tanto como es percibido por ciertos operadores jurídicos. Sin embargo, tal como está presentado, los indicadores no están del todo *operacionalizados*, en el sentido de que aún no se hacen manifiestas las preguntas concretas que se le hará el objeto observado, asunto que resuelven con éxito Feld y Voigt, cuyo trabajo intenta superar el ámbito de la percepción, al observar la independencia judicial *de iure* pero también *de facto*, ya que parte de su estudio se basa en las disposiciones constitucionales y legales, pero también

Intenta comprobar el *efectivo cumplimiento* de variables o modelos normativos que pretenden evitar injerencias indebidas, y asegurar, de ese modo, la independencia judicial (...) Este tipo de mediciones comienza estipulando determinados “estándares” o “modelos” normativos que tienen una justificación teórica, que posteriormente se contrastan con la realidad mediante indicadores objetivos o subjetivos (a través de valoraciones de expertos o encuestas) acerca del grado en que los hechos se aproximan a dichos ideales.<sup>471</sup>

<sup>471</sup> Linares (2004:112).

Para observar la independencia judicial *de facto*, Feld y Voigt<sup>472</sup> establecen ocho variables que pueden ser valoradas en una escala de 0 a 1, donde entre mayor sea el valor indicado se estará en presencia de un mayor grado de independencia judicial. Las variables de esta parte del estudio abarcaron el periodo de 1960 a 2002. Todas las variables, tanto la que medían la independencia judicial *de iure* como las relacionadas con la independencia judicial *de facto* se tradujeron en preguntas concretas, que integraron en un cuestionario largo que un experto en cada país tuvo que responder. El trabajo de estos profesores tenía como finalidad demostrar la relación directa que existe entre independencia judicial y crecimiento económico, así que la medición del grado de independencia judicial era fundamental para correlacionarlo con otros indicadores.

Las variables que utilizaron Feld y Voigt fueron: 1) el promedio efectivo de permanencia de los miembros de la suprema corte en sus cargos; 2) el promedio de permanencia fijo en las normas constitucionales o legales; 3) número de jueces que han abandonado su cargo en la suprema corte antes de que concluya su mandato; 4) cuántas veces ha cambiado el número de integrantes de la corte suprema desde 1960; 5) la constancia, en términos reales, del sueldo o salario de los jueces desde 1960; 6) constancia, en términos reales, del presupuesto judicial desde 1960; 7) cambios que ha experimentado el marco constitucional y legal del poder judicial; 8) las ocasiones en las cuales un órgano del Estado que debía actuar para hacer totalmente efectiva una decisión judicial no lo hizo<sup>473</sup>.

Como ya se anotó, los arreglos institucionales tienden a generar o fomentar la independencia judicial. De hecho, por regla general, en la literatura jurídica este tema es desahogado mediante un muestreo de lo que las normas constitucionales y legales precisan al respecto. Se parte del presupuesto de que en la medida en que el diseño institucional promueva la independencia de los jueces, éstos, *ipso iure*, serán efectivamente independientes. Pero como se indicó arriba, del hecho de que se sea libre *de* no se sigue que se sea libre *para*. Y en buena medida esta distinción es la que alimenta la

---

<sup>472</sup> Feld y Voigt (2002:7).

<sup>473</sup> Feld y Voigt (2002:8).

percepción de la mayoría de la población al momento de evaluar qué tan independientes son los tribunales, y no sólo en México.

Ello es así debido al funcionamiento mismo del poder judicial; por lo general éste ha sido un poder al margen del escrutinio público, poco propenso a las luces de los medios masivos de comunicación, que desempeña un trabajo que, por lo general, tiene un impacto muy localizado y en el cual se inmiscuyen los individuos como tales, ello sin contar con el rol reactivo que le caracteriza. Pocas personas, fuera de ciertos operadores jurídicos, conocen o incluso pueden llegar a tener interés en el diseño institucional que promueva la independencia judicial. Fuera del conocido dogma de la división de poderes, los temas relacionados con la selección de los jueces, sus promociones, su escalafón, la capacitación que reciben, el sueldo y beneficios que obtienen, su estatus dentro del propio sistema judicial, su relación con otros actores del sistema y otros tantos, no son percibidos directamente por la población promedio.

Lo que, por lo regular, la población percibe respecto del poder judicial y su independencia, es lo que se consigue filtrar a partir del tratamiento, en los medios masivos de comunicación, de procesos que resultan atraer la atención de las mayorías, a través, precisamente, de los medios de comunicación. Sólo cuando se trata de decisiones judiciales trascendentales, en virtud de su impacto en los medios y, por ende, en la opinión pública, aún cuando en términos jurídicos, sociales o económicos no lo sean, sólo en tales ocasiones, se manifiesta o se torna evidente, insisto para la mayoría de la población, la independencia judicial. Así, la percepción del común de las personas en torno a ésta se genera a partir de lo que los medios de comunicación masiva pueden transmitir en torno a la conducta independiente que los tribunales adopten en un caso específico.

Por supuesto que cuando se han llevado a cabo estudios en torno a este tema, en los cuales se considera la opinión o percepción de individuos, éstos resultan ser, por lo regular, *ciertos* usuarios del servicio de impartición de justicia. Pareciera que sólo quienes pueden observar el cuadro con detenimiento y poner atención en los detalles pueden apreciarlo *objetivamente*. Sin embargo, creo que la opinión o percepción de los

operadores jurídicos *informados* no resulta, tampoco, un indicador que, por sí mismo y en exclusiva, arroje información en torno a la independencia judicial. Ello es así en virtud de que tales operadores jurídicos *informados* pueden manejar información insuficiente, parcial, afectada por sus propias filias y fobias, tamizada por ideologías, etcétera. No digo que tales operadores mientan al momento de manifestarse en torno a la independencia judicial, al contrario, pueden ser completamente honestos y conducirse con verdad. Pueden estar seguros de lo que ven, pero no necesariamente lo que ellos ven sea todo lo que se tiene que ver.

Estas mediciones [de la independencia judicial a través de percepciones] resultan ciertamente válidas como indicadores de la cultura o del pensamiento de determinados sujetos; la validez es más discutible, en cambio, si se interpretan como indicadores indirectos de la independencia judicial. Ello es así porque es usual que el cambio de las percepciones se produzca de manera más lenta que el cambio en el estado de cosas. Por tanto, es probable que los usuarios de un sistema de justicia tarden en reconocer los avances producidos en materia de independencia judicial... [Además] las percepciones no suelen reflejar de manera adecuada la realidad; eso dependerá de cuán informados se encuentren los encuestados.<sup>474</sup>

Así, si el diseño institucional es una condición necesaria, aunque no suficiente, de la independencia judicial; si la percepción generalizada de la población no es confiable, por desinformada; si la percepción de ciertos actores relevantes del sistema judicial no obstante que puede ser confiable tampoco es suficiente, ¿qué otro indicador se tiene para observar la independencia de los tribunales? La respuesta se esbozó arriba: las decisiones que los jueces toman. Las decisiones judiciales son un buen parámetro, que complementa los otros, para evaluar el grado de independencia de los jueces.

Las decisiones judiciales pueden afectar seriamente los intereses o acciones de muchos sujetos: el ejecutivo o el legislativo, los partidos políticos, los dueños de grandes capitales, ya sean nacionales o extranjeros, los medios de comunicación, los sindicatos, entre otros. El hecho de que, con sus decisiones, los jueces efectivamente afecten intereses o acciones de dichos

---

<sup>474</sup> Linares (2004:125).

sujetos es un indicador destacado de su grado de independencia. Sin embargo, y puesto que me refiero a un Estado de Derecho, ningún poder público puede actuar al margen de las normas jurídicas. Por tanto, cualquier afectación a los intereses o acciones de cualquier sujeto tiene que llevarse a cabo conforme a las normas aplicables. Y como las normas jurídicas no son siempre un motivo para actuar, no basta con que el juez tenga facultades, sino que resulta necesario que *justifique* su actuación. No hay que olvidar que las decisiones judiciales, en tanto que decisiones jurídicas, no son evidentes ni arbitrarias, por lo que siempre se tienen que dar las razones que las sustentan.

La labor jurisdiccional del juez, la composición de litigios mediante el proceso, al cabo del cual se dicta una sentencia, fue concebida como una labor estrictamente *administrativa*, que consistía en la verificación de la hipótesis normativa, mediante la subsunción de los hechos que el juez conocía, por instancia de las partes, en el supuesto de la norma, a lo que sucedía la declaración de que la consecuencia o disposición jurídica, prevista en la misma norma, se individualizaba o concretizaba. Hoy la discusión en torno al hecho de que la subsunción es la única operación que llevan a cabo quienes aplican normas jurídicas para componer litigios mediante el proceso es casi una necesidad. Nadie duda seriamente de que antes de subsumir los hechos en la hipótesis normativa es preciso seleccionar una norma aplicable al caso concreto, lo cual implica: resolver los conflictos aparentes entre normas aparentemente aplicables a la misma situación y, al mismo tiempo, *interpretar* las normas, es decir, dar a los enunciados normativos un cierto sentido o significado operativo.

Esa tarea, la interpretativa, estaba, en el modelo tradicional de Montesquieu, vedada a los jueces. Dentro de la tradición liberal clásica, la norma jurídica por antonomasia era la ley, pues por encima de ésta, entendida como un producto de la voluntad popular representada en el parlamento, órgano legislativo del Estado, no se concebía disposición ni persona alguna. La constitución era considerada un pacto político, antes que una norma jurídica. El hecho de que se hable de la transición de un Estado de Derecho a un Estado *Constitucional* de Derecho implica el cambio de paradigma en torno a la posición que en el sistema normativo ocupa la ley.

En virtud de la primacía de la ley y de la concepción mecanicista y administrativa de la función judicial, los jueces no podían interpretar las normas jurídicas. El rol de los jueces, como meras bocas que pronuncian las palabras de la ley, era muy menor. Si bien la independencia judicial era el resultado de la consagración del dogma de la división de poderes, en la que el judicial era uno de los poderes trinitarios, lo cierto es que, en su función cotidiana, los jueces estaban sometidos a la voluntad del legislador. La tarea del juzgador consistía, así era entendido, en hallar la ley y aplicarla, sin reparar en las consecuencias, sin que fuera permitido tomar en cuenta, al momento de dictar una sentencia, aspectos ajenos a la ley, pues ello implicaría un intento de creación normativa, lo cual estaba prohibido a cualquier otro órgano que no fuera el legislativo. Los jueces resultaban autónomos, en la medida en que sus resoluciones las dictaran conforme a la voluntad del legislativo.

Un poder judicial que resulta un instrumento de la voluntad legislativa no puede detener a otro poder sin que así lo quiera el legislador; un juez al que le parezca absurda o injusta una norma legislativa en virtud de los resultados cuya aplicación genera no puede, por ello, dejar de aplicarla, siquiera de manera atenuada. En un esquema así, la independencia judicial abarca un solo ámbito: los jueces son libres *de*, pero no lo son *para*.

En este sentido la libertad negativa no adquiere sentido si no se complementa con la libertad positiva; no tiene caso que los jueces sean libres *de* otros poderes, como el legislativo, si no lo es *para* tomar decisiones que contraríen la voluntad de ese mismo órgano. Cuál es la ventaja para los justiciables, derivada del hecho de que existan normas claras y respetadas de selección, nombramiento, ascenso, responsabilidad y remuneración de los jueces, si éstos, en casos concretos, no son capaces de tomar decisiones en contra de la voluntad del congreso, cuando esa voluntad pudo haber creado leyes injustas, absurdas o *inconstitucionales*.

En este sentido es que sostengo que el análisis de las decisiones judiciales resulta un parámetro que, junto con los antes mencionados, puede completar la observación de la independencia judicial. Claro que un estudio de este tipo no tendría que atender sólo a las decisiones judiciales que contraríen la

voluntad o el interés del legislador, del ejecutivo o de los partidos políticos o de los medios masivos de comunicación, sino que tendría que ser un ejercicio continuo de monitoreo de las decisiones de los tribunales.

¿Cómo observar o medir los arreglos o situaciones institucionales que hacen probable una actuación jurisdiccional independiente? En el ideal de desempeño de los tribunales mexicanos un elemento básico es la independencia, entendida como la situación institucional que genera la probabilidad de que los juzgadores tomen las decisiones jurisdiccionales al margen de las preferencias, intereses, deseos, gustos o caprichos de una o más personas u organizaciones. Conforme a esta definición la independencia de los tribunales no es algo que esté dentro de éstos en tanto que organizaciones; como ya se ha dicho, la independencia de los tribunales denota una ausencia de cierto tipo de relaciones entre los tribunales, en tanto que organizaciones, y otras organizaciones o personas en lo individual.

Una vez definido el ideal de desempeño, es necesario precisar los ámbitos en los que se ha de manifestar u observar la independencia judicial, en otras palabras las *áreas de desempeño* de la independencia de los tribunales, tal como ha quedado definida. Aquí es importante destacar que el objetivo que se persigue es observar el desempeño de órganos jurisdiccionales en concreto y en particular, es decir, no interesa tratar de medir la independencia del sistema judicial o de “los tribunales” en abstracto, sino la de órganos específicos.

En virtud de que el desempeño independiente de la organización está marcado por la independencia de la que goza el líder de la misma, es decir el juzgador, además de que es éste el que toma directamente las decisiones jurisdiccionales, el objeto de análisis tiene que ser, en este caso, el juzgador en particular. Así, cabría preguntarse, más bien, en qué ámbitos ha de manifestarse la independencia de los jueces. A su vez, dentro de cada una de las áreas de desempeño de la independencia judicial es necesario fijar el criterio, norma o canon al cual se han de acercar los juzgadores, y dentro de cada uno de los criterios señalados se torna necesario precisar la medida o el indicador que sea útil para verificar la distancia entre la realidad y el criterio señalado.

Si se considera lo arriba definido, es posible sostener que los tribunales son *eficientemente* independientes cuando se generan condiciones institucionales, organizacionales, administrativas y procesales para que el juzgador pueda llegar a tomar decisiones jurisdiccionales al margen de cualquier control, sometido exclusivamente a las restricciones constitucionales y legales. Se identifican a continuación trece estándares a los que se deberían acercar los tribunales para resultar, en los hechos, *eficientemente* independientes:

<b>Independencia</b>		
¿Cómo es que el tribunal resulta eficientemente independiente?		
Cuando se generan condiciones institucionales, organizacionales, administrativas y procesales para que el juzgador pueda llegar a tomar decisiones jurisdiccionales al margen de cualquier control y sometido, exclusivamente, a las restricciones constitucionales y legales.		
Ámbito de observación	Ideal de desempeño	Indicador
<b>Designación</b>	El órgano encargado de seleccionar y designar a los juzgadores no lo hace a partir de apreciaciones subjetivas, carentes de control y fiscalización, sino que todo nombramiento está racionalmente justificado y atiende al hecho de que los nombrados cubran fehacientemente un perfil preestablecido.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Número de concursos de oposición (abiertos, cerrados o de méritos) convocados en los últimos diez años.</li> <li>2. Número de plazas vacantes que dieron origen a los concursos de oposición convocados en los últimos diez años y Número de plazas vacantes que fueron ocupadas mediante un concurso de oposición.</li> <li>3. % del total de juzgadores que fueron nombrados mediante algún concurso de oposición.</li> </ol>
<b>Estabilidad</b>	El juzgador tiene certeza de que, no obstante que sus resoluciones pudieran resultar contrarias a los intereses de actores poderosos (el presidente de la república, algún partido político, una persona acaudalada, una organización civil, etcétera), permanecerá en el cargo hasta la finalización del periodo para el que fue nombrado, la edad de retiro o la muerte, lo que suceda primero, siempre y cuando no incurra en alguna falta que amerite su responsabilidad y remoción.	<ol style="list-style-type: none"> <li>4. Número de promociones o ascensos de juzgadores en los últimos diez años.</li> <li>5. Número de readscripciones por año en los últimos diez.</li> <li>6. % del total de juzgadores que han sido ratificados en sus cargos.</li> </ol>

<b>Ámbito de observación</b>	<b>Ideal de desempeño</b>	<b>Indicador</b>
<b>Remuneración</b>	A los juzgadores se les otorga un salario lo suficientemente satisfactorio como para evitar que a través del ofrecimiento de dinero se vea afectada la independencia e imparcialidad judiciales	7. Monto total final del salario del juzgador.
<b>Responsabilidad</b>	Los juzgadores, no obstante s independencia, entendida como ausencia de control, están sometidos a un escrutinio público continuo, de forma tal que, en caso de la comisión de alguna falta tipificada o una conducta impropia, puedan ser sancionados, conforme a un procedimiento previamente previsto.	8. Número total por año de quejas interpuestas por los usuarios del servicio en contra de juzgadores. 9. Número total de sanciones impuestas por año a los juzgadores, desglosado por tipo de sanción. 10. Número total de juzgadores sancionados por año, desglosado por tipo de sanción.

## CAPÍTULO DÉCIMO CELERIDAD.

Existe mucho material producido en torno al tema de la eficiencia de la justicia, o más específicamente, del desempeño de los tribunales. Se ha sostenido que en virtud de que éstos manejan recursos sociales escasos su desempeño es susceptible de ser evaluado conforme a criterios de eficiencia económica<sup>475</sup>; no obstante tal argumento, pretendo sostener en este apartado que, al margen de la justificación *neoinstitucional* citada, la eficiencia no sólo es un parámetro de evaluación del desempeño de los tribunales mexicanos, sino que es un mandato constitucional.

resulta obvio que entre los primeros obstáculos materiales que dificultan o impiden que las personas acudan a los tribunales para ejercer su acción o llevar a cabo su defensa destacan dos: 1) el costo en dinero que ello representa y 2) la ubicación de los propios tribunales; sin embargo, el segundo obstáculo se puede subsumir en el primero, puesto que un desplazamiento fuera de la localidad donde habita una persona representa, sin duda, un costo en dinero y en tiempo (que a su vez se puede traducir en un costo en dinero). Por lo tanto el gran obstáculo que impide o dificulta que las personas tengan acceso a los tribunales es el costo que ello le genera.

El costo del acceso a la jurisdicción no debe confundirse con las costas judiciales, que están prohibidas por el tercer párrafo del artículo 17 constitucional, puesto que lo que éste prohíbe

“es que el gobernado pague a quienes intervienen en la administración de justicia por parte del Estado, una determinada cantidad de dinero por la actividad que realiza el órgano jurisdiccional, pues dicho servicio debe ser gratuito”<sup>476</sup>.

---

<sup>475</sup> Fix-Fierro (2003:78).

<sup>476</sup> COSTAS JUDICIALES. ALCANCE DE SU PROHIBICIÓN CONSTITUCIONAL, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo X, Agosto de 1999, p. 19, tesis P./J. 72/99, jurisprudencia, Constitucional.

Al hablar del costo del acceso a la jurisdicción o *costas procesales*<sup>477</sup> se consideran los gastos en dinero que para quien ejerce la acción o para quien se defiende implican a) la contratación un abogado, si es el caso; b) el traslado al local del tribunal; c) el descuento o perjuicio que dicho traslado representa (lo que una persona deja de ganar por asistir a una audiencia, por ejemplo); d) la notificación al demandado (publicación de edictos, por ejemplo); e) la preparación de los medios de prueba (obtención de copias certificadas, documentos protocolizados ante notario, ubicación, notificación y traslado de los testigos, etcétera); f) la ejecución de la sentencia. Además de lo anterior, cabría agregar los costos de la corrupción de la oficina judicial: las “propinas” que en ocasiones se ofrecen a los empleados administrativos del tribunal para acelerar algún trámite (expedición de copias, elaboración de cédulas, listado de un asunto).

En 1996, una de las pocas encuestas que se han hecho al respecto, indicaba que sólo el 7% de los encuestados se había encontrado involucrado “en un juicio por el que haya tenido que ir a juzgados, tribunales o Suprema Corte de Justicia”; de este universo, un 42% afirmó que “le fue mal o muy mal”, y señalaron como los principales problemas que tuvieron que enfrentar los costos altos, la lentitud y la complejidad de los trámites, así como la corrupción. A la pregunta “¿Qué tan costoso cree usted que sea un juicio?”, quienes habían estado involucrados a un juicio respondieron mayoritariamente (69%) que un juicio es costoso o muy costoso, y precisaron que los gastos mayores tuvieron que hacerlos en relación con los abogados, las propinas para acelerar los trámites, las “mordidas” a los funcionarios y las copias y papelería requerida.<sup>478</sup> Puede sostenerse, entonces, que quienes acuden a los tribunales, como actores o demandados, lo hacen en virtud de que cuentan con recursos económicos suficientes para solucionar, mediante un proceso judicial, sus conflictos jurídicos.

Por otra parte, como ya se indicó arriba, el costo del proceso aumenta en la medida en que la lentitud de su tramitación lo alarga; es decir, si de entrada el litigio es caro, el transcurso del tiempo lo encarece aún más. De forma tal que la lentitud, demora o dilación procesal, al incidir de manera negativa en

---

<sup>477</sup> Fix-Zamudio (1982:140).

<sup>478</sup> *Voz y voto* (1996:23).

el costo del litigio, se convierte en un obstáculo más que dificulta u obstaculiza el acceso a la jurisdicción. En la encuesta ya citada, a la pregunta “¿Qué tan tardado cree usted que sea un juicio?”, quienes habían estado involucrados en un juicio contestaron mayoritariamente (53%) que había sido muy tardado o tardado, y cuando se les cuestionó a quienes *debiendo* haber acudido a los tribunales no lo hicieron la razón de su conducta, respondieron en varios casos que no habían acudido a los tribunales porque ello representaba pérdida de tiempo y dinero.<sup>479</sup> Si bien la encuesta más que representativa, se debe tomar como ejemplificativa de lo que sucede en el Distrito Federal.

En relación con la rapidez o lentitud de los procesos judiciales hay que distinguir entre la *percepción* que tienen los usuarios del servicio y ciertos parámetros *objetivos* que se pueden utilizar para medir dicha rapidez o lentitud. El primer indicador de que tan rápido *debe ser* un proceso es el conjunto de plazos y términos que las normas procesales establecen, conforme al dictado del artículo 17 constitucional. Además, los tribunales están obligados, y correlativamente los individuos tienen el derecho a que aquellos emitan sus resoluciones de manera *pronta*, es decir, veloz, acelerada, o sea, en poco tiempo.

Al respecto cabe preguntarse ¿cuánto es poco tiempo? ¿En relación con qué? Puesto que el segundo párrafo del artículo 17 constitucional precisa que los tribunales impartirán justicia “en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta...” se pudiera interpretar que los plazos y términos legales pueden funcionar como máximos o como mínimos para calificar el tiempo que tardan los tribunales en emitir sus resoluciones; es decir, el texto constitucional puede reescribirse en el sentido de que las resoluciones serán dictadas por los tribunales *a más tardar* en los plazos y términos fijados por las leyes; o bien puede interpretarse con el significado de que los tribunales dictarán sus resoluciones *al menos* en los plazos y términos fijados por las leyes.

La Segunda Sala de la Suprema Corte ha sostenido que

---

<sup>479</sup> *Ibidem.*

Justicia pronta [...] se traduce en la obligación de las autoridades encargadas de su impartición, de resolver las controversias ante ellas planteadas, dentro de los términos y plazos que para tal efecto se establezcan en las leyes.<sup>480</sup>

En forma complementaria, la Primera Sala de dicho tribunal ha afirmado que

Por lo que respecta a los actos legislativos, la justicia pronta se garantiza cuando el legislador establece en las leyes plazos generales, razonables y objetivos, a los cuales tienen que sujetarse tanto la autoridad como las partes en los procesos jurisdiccionales, entendiéndose por: a) generales, que sean comunes a los mismos procedimientos y a todos los sujetos que se sitúen en la misma categoría de parte; b) razonables, que sean plazos prudentes para el adecuado actuar de la autoridad y el ejercicio del derecho de defensa de las partes, y c) objetivos, que se delimiten en la ley correspondiente a efecto de impedir que quede al arbitrio de las partes o de la autoridad extender los tiempos para el ejercicio de sus derechos y obligaciones procedimentales.<sup>481</sup>

Por su parte, el Pleno de la Suprema Corte ha precisado que

La potestad que se otorga al legislador en el artículo 17 de la Constitución General de la República, para fijar los plazos y términos conforme a los cuales aquélla se administrará no es ilimitada, por lo que los presupuestos o requisitos legales que se establezcan para obtener ante un tribunal una resolución sobre el fondo de lo pedido deben encontrar justificación constitucional.<sup>482</sup>

---

<sup>480</sup> ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA. EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE DIVERSOS PRINCIPIOS QUE INTEGRAN AQUEL DERECHO PÚBLICO SUBJETIVO, A CUYA OBSERVANCIA ESTÁN OBLIGADAS LAS AUTORIDADES QUE REALIZAN ACTOS MATERIALMENTE JURISDICCIONALES, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Segunda Sala, Tomo XV, Mayo de 2002, p. 299, tesis 2a. L/2002, aislada, Común.

<sup>481</sup> JUSTICIA PRONTA A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL. OBLIGACIÓN DEL LEGISLADOR PARA GARANTIZARLA, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Primera Sala, Tomo XXII, Julio de 2005, p. 438, tesis 1a. LXX/2005, aislada, Constitucional.

<sup>482</sup> JUSTICIA, ACCESO A LA. LA POTESTAD QUE SE OTORGA AL LEGISLADOR EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, PARA FIJAR LOS PLAZOS Y TÉRMINOS CONFORME A LOS CUALES AQUÉLLA

Conforme a lo anterior, se puede afirmar que es competencia del legislador fijar, con base en los principios y las normas constitucionales, los plazos y términos *dentro de los cuales* los tribunales deben dictar sus resoluciones; dichos plazos y términos deben ser *razonables* o *prudentes*, es decir, no excesivos, sino moderados. En este punto, lo modera, en oposición a lo excesivo, lo razonable pues, es cuestión de interpretación, es decir, de *decisión*. El legislador decide qué tan razonables son los plazos y términos dentro de los cuales deberán emitir sus resoluciones los tribunales, en materia civil *in genere*. Esto es así porque en materia penal la constitución sí señala plazos a los cuales se deben ajustar tanto los legisladores como los juzgadores.

En materia civil, que comprende, a partir de una interpretación constitucional, todo lo que no sea penal, no existen plazos ni términos fijos a los que deba atender el legislador para establecerlos en las respectivas normas procesales. De donde se sigue que, de entrada, los plazos y términos razonables dentro de los cuales los tribunales están obligados a dictar sus resoluciones son los que prescribe el propio legislador. De donde se sigue que dichos plazos y términos pueden ser interpretados como máximos: las resoluciones serán dictadas por los tribunales *a más tardar* en los plazos y términos fijados por las leyes.

Sin embargo, esta interpretación es contrarestada por la que ha llevado a cabo el Pleno de la Suprema Corte:

El artículo 17 de la Constitución consagra la garantía denominada derecho a la jurisdicción que consiste, conforme al texto literal del precepto, en que "toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijan las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial" lo que significa, por *regla general*, que un funcionario judicial actúa indebidamente

---

SE ADMINISTRARÁ NO ES ILIMITADA, POR LO QUE LOS PRESUPUESTOS O REQUISITOS LEGALES QUE SE ESTABLEZCAN PARA OBTENER ANTE UN TRIBUNAL UNA RESOLUCIÓN SOBRE EL FONDO DE LO PEDIDO DEBEN ENCONTRAR JUSTIFICACIÓN CONSTITUCIONAL, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XIV, Septiembre de 2001, p. 5, tesis P./J. 113/2001, jurisprudencia, Constitucional.

cuando incurre en dilaciones que lo llevan a vulnerar esos dispositivos al no acordar las promociones de las partes o emitir las resoluciones dentro de los términos específicos que para cada situación señalan las normas procesales aplicables. De ello se sigue que si se formula una queja administrativa con motivo de esas irregularidades y el funcionario admite que incurrió en ellas o las mismas se encuentran probadas, en principio, debe considerarse fundada la queja e imponer las correcciones disciplinarias que correspondan o adoptar medidas que se juzguen convenientes. *Sin embargo*, al examinar cada caso se debe considerar que *el legislador al fijar términos procesales en las leyes respectivas no pudo atender a la variada gama de casos que se someten a los tribunales, tanto por la índole de las cuestiones jurídicas que se controvierten como por la complejidad de los hechos a los que se refieren, así como al volumen del expediente y la extensión de los escritos aportados y pruebas desahogadas*. Por la naturaleza del problema resulta lógico inferir que el legislador, al hacer la determinación a que se alude tomó en cuenta, por una parte, el tiempo que previsiblemente, considerando la capacidad y diligencia medias de un juzgador y de su personal profesional y administrativo de apoyo, se requiere para acordar o resolver la generalidad de los asuntos que ingresan a los órganos jurisdiccionales y, por otra, a que este ingreso sea en número proporcionado a la potencialidad de trabajo del juzgado o tribunal que corresponda. Por todo ello *cuando se trate de un asunto excepcional, por alguna o todas las características mencionadas o bien cuando el ingreso de asuntos al órgano jurisdiccional respectivo supere notoriamente al que podría considerarse normal, debe concluirse que o bien se presentaron atenuantes o bien, excluyentes de responsabilidad en relación con la actuación del funcionario contra el que se formuló la queja administrativa y resolverla en consecuencia*.<sup>483</sup>

Conforme a lo anterior, los plazos y términos señalados en las normas procesales *son razonables* porque el legislador los fija *como si* tomara en cuenta:

a) el tiempo que, previsiblemente, considerando la capacidad y diligencia medias de un juzgador y de su personal profesional y administrativo de apoyo, se requiere para acordar o resolver la generalidad de los asuntos que ingresan a los órganos jurisdiccionales y,

---

<sup>483</sup> TERMINOS PROCESALES. PARA DETERMINAR SI UN FUNCIONARIO JUDICIAL ACTUO INDEBIDAMENTE POR NO RESPETARLOS SE DEBE ATENDER AL PRESUPUESTO QUE CONSIDERO EL LEGISLADOR AL FIJARLOS Y LAS CARACTERISTICAS DEL CASO, en *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Pleno, Tomo 57, Septiembre de 1992, p. 18, tesis P./J. 32/92, jurisprudencia, Común. Las cursivas son mías.

b) que este ingreso sea en número proporcionado a la potencialidad de trabajo del juzgado o tribunal que corresponda.

Así, *por regla general*, los tribunales deben emitir sus resoluciones *a más tardar* en los plazos y términos fijados por las leyes, tratándose de la *generalidad* de los asuntos. *Sin embargo*, si a) se trata de un asunto excepcional y/o si b) el ingreso de asuntos al órgano jurisdiccional respectivo supera notoriamente al que podría considerarse normal, entonces los tribunales deberán dictar sus resoluciones *al menos* en los plazos y términos fijados por las leyes y el incumplimiento de esta obligación estaría justificado.

La duración de los procesos no sólo incide en el costo económico que un litigio le representa al actor y al demandado; la dilación procesal tiene efecto también en los recursos que cada oficina judicial y el órgano judicial en conjunto le destinan a la tramitación del proceso, además de que una congestión de procesos puede dar lugar al rezago judicial. De forma que, tanto las partes como los tribunales tendrían interés en resolver en forma *pronta* los litigios planteados. Sin embargo, los datos disponibles muestran que el tiempo de tramitación de los procesos es un problema serio.

En 2002, según Hernando de Soto<sup>484</sup> en un análisis del contexto jurídico para la adquisición y uso de bienes inmuebles, el procedimiento para ejecutar judicialmente una garantía hipotecaria en el Distrito Federal constaba de 68 pasos que se llevaban a cabo en 1,290 días, es decir, en casi tres años y medio. El dato parece exagerado, sobre todo porque el autor grafica 257 días en la etapa que denomina “presentación y admisión de la demanda” y otros 270 más en la que denomina “remate del inmueble hipotecado”, y, por otra parte, otro estudio similar<sup>485</sup> sostiene que en el Distrito Federal la duración de un juicio hipotecario es de 30 meses en promedio. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que en otro trabajo empírico sobre la justicia mercantil<sup>486</sup> una de las conclusiones sostiene que

---

<sup>484</sup> De Soto (2002:18).

<sup>485</sup> Sarre y López Ugalde (2002:35).

<sup>486</sup> *The Juicio Ejecutivo Mercantil...* (2002).

las etapas que generan mayor dilación procesal son, precisamente, el emplazamiento, el embargo y la ejecución de la sentencia.

Hay que considerar, en este tema sobre todo, la dificultad que implica la consulta de los diversos estudios empíricos que se han llevado a cabo en torno a la duración de los procesos civiles (sobre todo mercantiles) en México. Por ejemplo, en 2002 un estudio elaborado, entre otros, por el *Instituto Tecnológico Autónomo de México* arrojaba el dato de que un proceso ejecutivo mercantil tenía una duración promedio en el Distrito Federal de 25.5 meses<sup>487</sup>, es decir, aproximadamente 765 días, lo que contrasta con que concluye el estudio del Banco Mundial, en donde se afirma que duración promedio de los juicios ejecutivos mercantiles, conforme al análisis de una muestra de expedientes, es de 223 días, es decir, aproximadamente 7 meses y medio.<sup>488</sup>

Por otra parte, conforme al *Reporte sobre el Estado de la Justicia en las Américas 2002-2003*<sup>489</sup>, en México el proceso “por desalojo de un arrendatario que no paga” es de 180 días naturales; según los datos del reporte, el mínimo de días es de 43 (Canadá) y el máximo de 500 (Colombia) y el promedio es de 254, así que si en algo puede ser de utilidad, nuestro país se encuentra por debajo de la media americana, aunque muy por encima de su principal socio comercial (Estados Unidos).

---

<sup>487</sup> Sarre y López Ugalde (2002:34).

<sup>488</sup> *The Juicio Ejecutivo Mercantil...* (2002:57).

<sup>489</sup> *Reporte...* (2003:29).

<b>Duración de un proceso de desalojo por no pago (según etapas, en días de calendario)</b>				
País	Duración desde la presentación de la demanda hasta la comunicación del caso al demandado	Duración desde el aviso al demandado hasta la dictaminación de la sentencia	Duración desde la notificación de la sentencia hasta la restitución de la propiedad a su dueño	Duración total
Canadá	5	21	17	43
Estados Unidos	6	33	10	49
México	20	60	100	180
Chile	15	200	25	240
Colombia	139	279	82	500

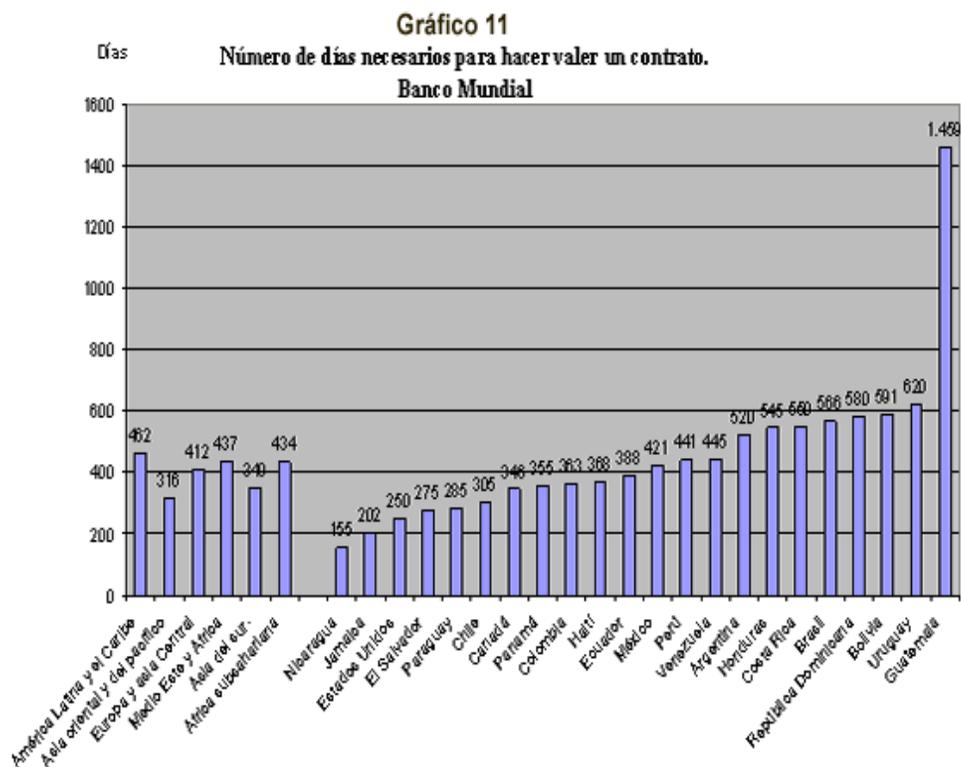
**Fuente:** Djankov y otros, Lex Mundi Project 2001, citados por *Reporte sobre el Estado de la Justicia en las Américas 2002-2003*, p. 29.

En el *Reporte sobre el Estado de la Justicia en las Américas 2004-2005*, se cita el informe del Banco Mundial sobre Desarrollo de Negocios que mide las disposiciones de comercio y su aplicación. Uno de los factores al que se refiere es aquel relacionado con el número de días que se tarda en dar cumplimiento a un contrato. Conforme a la idea generalizada de que los tribunales son instituciones que inciden en el comportamiento de la economía, en razón de la certidumbre que generan al momento del intercambio entre individuos, en dicho informe se sostiene que

“la capacidad de cumplir un contrato es decisiva en la concreción de negocios con nuevos sujetos de crédito y clientes... Los tribunales aseguran el cumplimiento de los contratos firmados entre deudores y acreedores, proveedores y clientes. En muchos países los tribunales son lentos, ineficaces e incluso corruptos”.

De donde se sigue que en aquellos países en los que los tribunales resultan lentos, ineficaces o corruptos, el hacer cumplir un contrato representa un alto costo de transacción, en virtud de la baja probabilidad de que a) el contrato se cumpla voluntariamente, en razón de que b) no existen mecanismos que el contrato se cumpla aún contra la voluntad del obligado. Esta hipótesis es la guió los trabajos citados del ITAM y del Banco Mundial.

En promedio, hacer valer un contrato en América Latina tarda más que en ninguna otra región. Dentro de las Américas, Nicaragua resultó ser la más expedita, mientras que Guatemala resultó el país más lento. La información está actualizada a enero de 2004.



Al cabo de estos datos cabe preguntarse: ¿es mucho o poco el tiempo que duran los procesos medidos? Y eso, pues depende. Comparativamente puede ser poco, si se atiende a la medición del CEJA, pero puede ser mucho si se consideran los plazos y términos previstos en las normas procesales y el hecho de que los juzgadores, según sus propias palabras, no siempre

pueden cumplir con los mismos<sup>490</sup>. De todo lo anterior cabría rescatar que, por una parte, la percepción de los usuarios del servicio público de impartición de justicia en torno a la duración de los procesos es mala, es decir, por lo regular, los individuos consideran que la duración de un proceso es larga, y ello influye en la decisión sobre acudir o no a los tribunales a resolver conflictos; sin embargo, uno de los trabajos sobre el juicio ejecutivo mercantil concluye que, por regla general, los plazos y términos legales se cumplen y que si se considera excesiva la duración de los procesos ello obedece a causas ajenas al juzgador, tales como el uso táctico de los recursos, por ejemplo.

De esta forma, para determinar si los tribunales emiten sus resoluciones de manera pronta, es preciso analizar, primero, si los plazos y términos en los que se tiene que impartir la justicia se cumplen; en segundo término y en caso de que esto no sucediera, habría que analizar las razones por las cuales se genera el incumplimiento; sin embargo, si fuera por caso que, representativamente, los términos y plazos procesales se cumplen, se tendría que investigar el diseño del proceso para averiguar la razón por la cual éste no resulta adecuado.

Ya se mencionó el hecho de que la duración del proceso incide en otros factores que, a la larga, afectarán la capacidad de procesamiento del tribunal y potencialmente dará origen o hará que aumente el rezago. Además del costo que ello representa para la organización judicial, ya se anotó también la relación directa que existe entre la dilación procesal y las costas procesales. De forma tal que, si en el texto constitucional se prescribe que la impartición de justicia deberá ser pronta, se infiere que también deberá ser barata, es decir, que su funcionamiento no deberá representar a los usuarios un costo tal que inhiba su acceso. En otras palabras, el texto constitucional establece la obligación de los tribunales de funcionar en forma *eficiente*.

---

<sup>490</sup> Concha y Caballero (2001:195).

<b>Prontitud (Celeridad)</b>		
<b>Ámbito de observación</b>	<b>Ideal de desempeño</b>	<b>Indicador</b>
<b>Litigiosidad</b>	Número de casos, es decir de procesos (que suponen un litigio), de los que conocen los tribunales en un lapso determinado, así como su frecuencia y tendencia	1. Casos ingresados al año por cada 100 mil habitantes y variación porcentual en los últimos diez años.
<b>Carga de trabajo</b>	La cantidad de casos que quedan pendientes de resolver al finalizar cada año es cada vez menor.	2. Ingreso de casos anual por juzgador y variación porcentual en los últimos diez años. 3. Carga de trabajo anual por juzgador y variación porcentual en los últimos diez años.
<b>Emisión de resoluciones</b>	Los casos son resueltos en los plazos legales, sin dilaciones y el rezago tiende a disminuir.	4. Asuntos resueltos al año por juzgador. 5. Tasa de resolución anual por juzgador y variación porcentual en los últimos diez años. 6. Índice de congestión y variación porcentual en los últimos diez años. 7. Tasa de duración de cada caso y variación porcentual en los últimos diez años. 8. Asuntos pendientes al finalizar el año por juzgador.



### **TERCERA PARTE**

#### **LA OBSERVACIÓN.**

La impartición de justicia o la función jurisdiccional, vista como un servicio público, no puede evaluarse a cabalidad si no se considera a los “usuarios” o potenciales “beneficiarios” de tal servicio. Éste, en principio, ha de prestarse en razón de las necesidades del “cliente”, el cual busca en todo momento un servicio satisfactorio por el cual está pagando (a través de sus impuestos). Así, este análisis parte del contexto poblacional del Distrito Federal, es decir, se pone atención, primero, en los posibles “usuarios” o “clientes” del servicio público de “impartición de justicia” para, posteriormente, evaluar qué tan eficiente resulta éste.

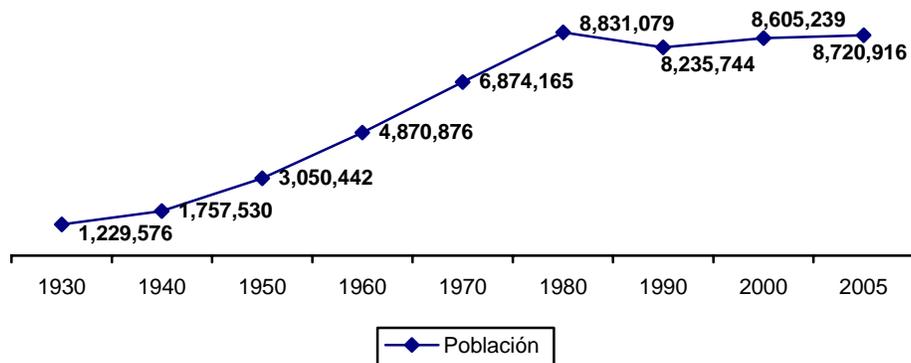


## CAPÍTULO DÉCIMO PRIMERO EL CONTEXTO POBLACIONAL.

Conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ciudad de México o Distrito Federal es una de las partes integrantes de la Federación (artículo 43), la sede de los Poderes de la Unión (artículo 44) y la capital de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 44).

Hasta el 17 de octubre de 2005, según los datos del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), la Ciudad de México contaba con 8'720,916 habitantes, es decir el 8.4% de la población total del país, en un área que representa el 0.1% de la superficie territorial. El 52% de sus habitantes son mujeres y el resto son hombres; en general, el 26.1% de la población cuentan con una escolaridad mínima media superior, en tanto que el 23.1% tiene, al menos, una licenciatura.

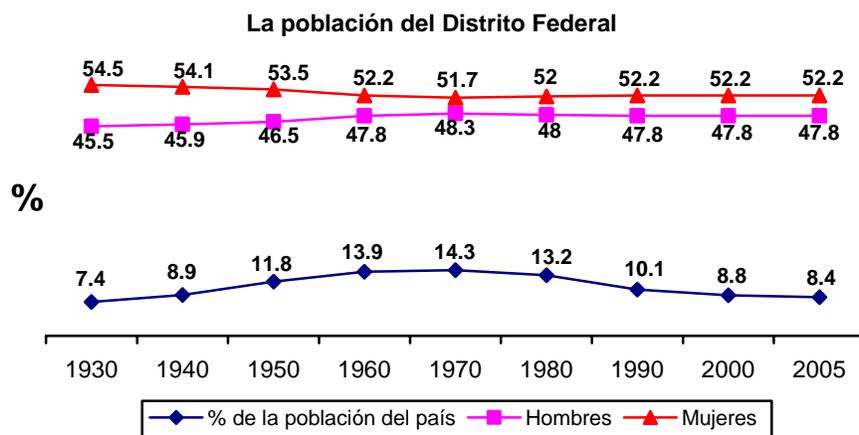
Crecimiento de la población de la Ciudad de México



**Nota:** Cifras correspondientes a las siguientes fechas censales: 15 de mayo (1930); 6 de marzo (1940); 6 de junio (1950); 8 de junio (1960); 28 de enero (1970); 4 de junio (1980); 12 de marzo (1990); 5 de noviembre (1995); 14 de febrero (2000) y 17 de octubre (2005).

**Fuente:** INEGI. *Censos de Población y Vivienda, 1930 a 2000*; INEGI. *Conteos de Población y Vivienda, 1995 y 2005*.

Entre 1960 y 1980 la población del Distrito Federal se duplicó y desde entonces ha mantenido una tendencia estable, sin embargo la explosión demográfica tuvo un impacto considerable en la cantidad y la calidad de los servicios públicos que los habitantes han demandado. A ello ha de aunarse las crisis económicas que golpearon al país en las décadas de los 80 y 90. Durante más de 40 años (entre 1940 y 1980) el Distrito Federal fue la entidad más poblada del país, hasta que a partir de los años 90 fue desplazada por el Estado de México.



**Nota:** Cifras correspondientes a las siguientes fechas censales: 15 de mayo (1930); 6 de marzo (1940); 6 de junio (1950); 8 de junio (1960); 28 de enero (1970); 4 de junio (1980); 12 de marzo (1990); 5 de noviembre (1995); 14 de febrero (2000) y 17 de octubre (2005).

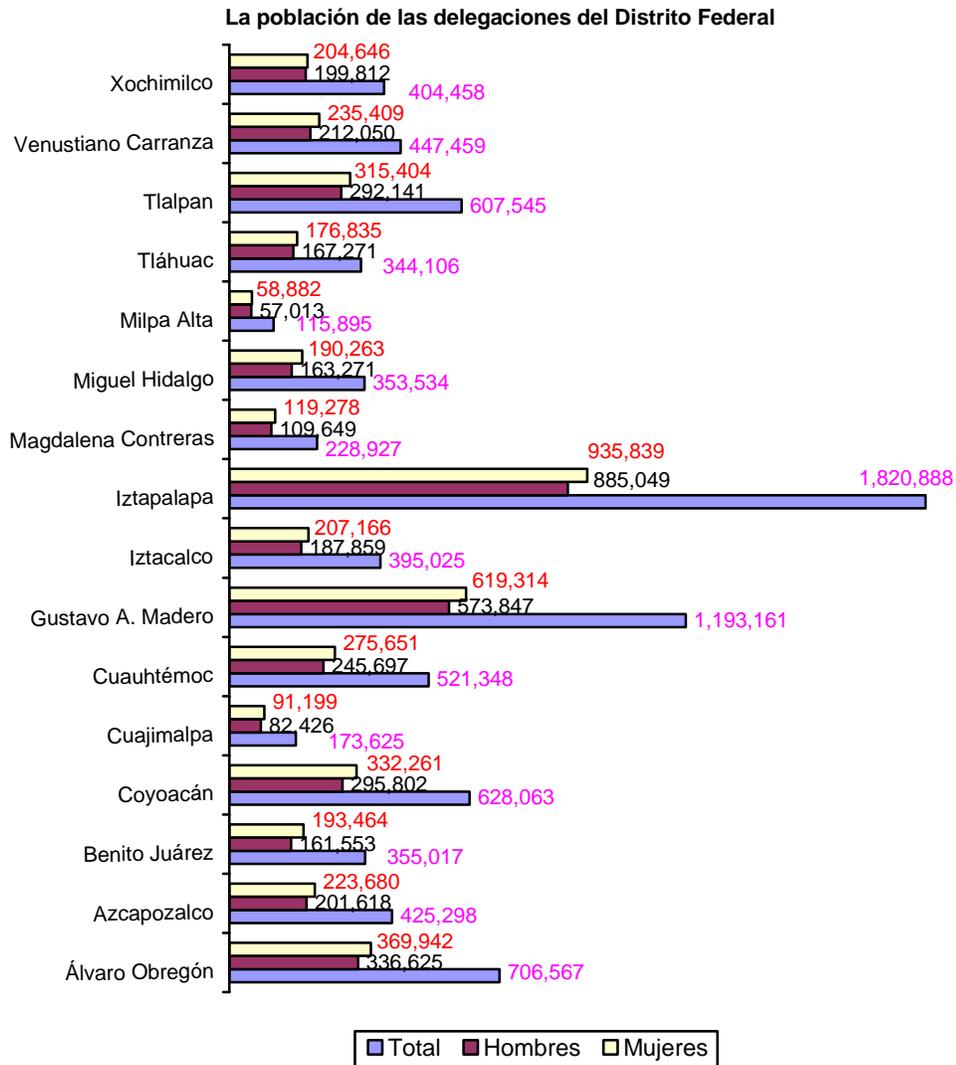
**Fuente:** INEGI. *Censos de Población y Vivienda, 1930 a 2000*; INEGI. *Conteos de Población y Vivienda, 1995 y 2005*.

En el Distrito Federal el 40.7% de la población mayor de 12 años está casada y el 10.2% de dicha población vive en concubinato, lo que significa que casi la mitad de la población en aptitud de edad mantiene algún tipo de *conyugalidad*. A ello se agrega que el 10.5 del referido segmento poblacional es divorciado, separado o viudo. En esta entidad federativa se

contaron 4.8 matrimonios por cada mil habitantes, en tanto que se registraron 15.9 divorcios por cada cien matrimonios.

Para efectos de su gobierno y administración, la Ciudad de México se divide en 16 delegaciones, entre las cuales la distribución población es muy desigual, lo que genera, por un lado, hacinamientos poblacionales y, por el otro, zonas con muy pocos habitantes. Una concentración de habitantes se acompaña, por lo común, de una mayor cantidad de conflictos de todo tipo, derivados, precisamente, del excesivo contacto entre las personas. Por lo regular, las zonas más pobladas se convierten en las zonas con mayores índices de conflictividad, que puede incluir desde la comisión de delitos hasta la generación de violencia intrafamiliar.

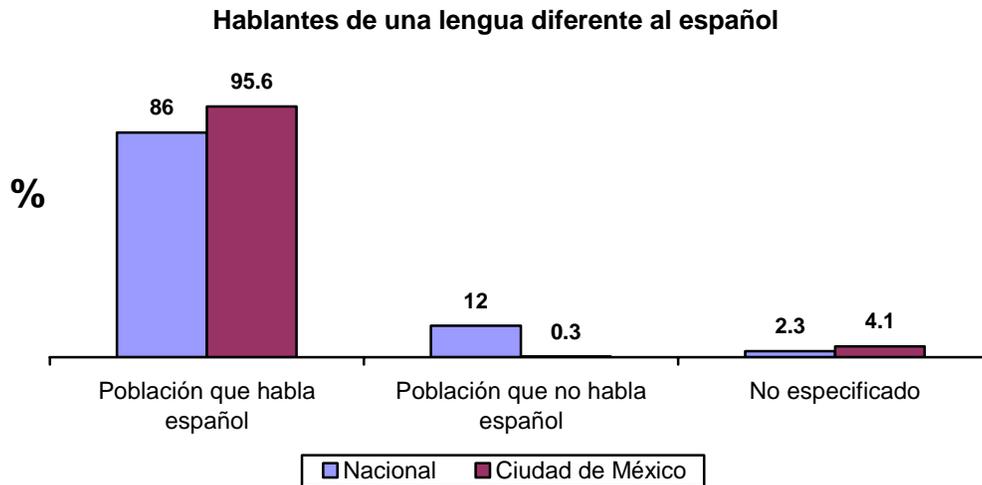
Como se aprecia en el siguiente cuadro, las delegaciones más pobladas resultan ser Iztapalapa, con el 20.9 % de la población total del Distrito Federal, Gustavo A. Madero con el 13.7% y Álvaro Obregón con el 8.1 %. En cambio, las menos pobladas albergan al 2% (Cuajimalpa) y al 1.3% (Milpa Alta), respectivamente.



**Fuente:** II Censo de Población y Vivienda 2005. Resultados definitivos, INEGI.

Según el INEGI en la Ciudad de México la presencia de hablantes de alguna lengua indígena representa el 1.5% de la población de cinco años y más. Propiamente, esta población habla, además de su lengua indígena, el español

(99.7%)<sup>491</sup>. Dentro de ese 1.5%, la lengua más hablada, después del español, es el náhuatl (25.6%).



**Nota:** Cifras al 17 de octubre. Debido al redondeo de cifras la suma de los parciales puede no coincidir con el total.

**Fuente:** INEGI. *Conteos de Población y Vivienda, 2005.*

El Distrito Federal es una de las entidades con mayor homogeneidad lingüística, lo que disminuye considerablemente la necesidad de que los servicios públicos, entre ellos el de la justicia, sean brindados en lenguas diferentes al español. Sin embargo, es preciso considerar que la Ciudad de México cuenta con una población flotante importante, es decir personas que hacen de dicha ciudad un lugar esporádico de residencia, ya sea por cuestiones laborales o económicas. No obstante esta falta de residencia continuada o permanente, tales personas son potenciales usuarios de los múltiples servicios, como el jurisdiccional. Y entre dicha población flotante no siempre abundan los hablantes de español.

---

<sup>491</sup> Comunicado núm. 119/06, del 24 de mayo de 2006, p. 3.

Este fenómeno se muestra con mayor claridad en la persecución de delitos, ya sea que se cometan en contra de personas no hablantes de español (y en concreto, hablantes de alguna lengua indígena mexicana) o bien sean éstas quienes cometan el delito. Sea como víctimas (en la mayoría de los casos) o como victimarios, el contacto de estas personas con el aparato de justicia, en este caso penal, obliga a brindar un servicio bilingüe.

Conforme a los resultados generales del censo económico de 2004, el promedio de remuneración por persona en el país fue de 79.5 miles de pesos al año; sin embargo, el Distrito Federal se ubicó como la entidad federativa con el promedio más alto por encima de la media nacional: 125.3 miles de pesos anuales. Las remuneraciones más altas se observaron en los sectores de dirección de corporativos y empresas, servicios financieros y de seguros e información en medios masivos, los cuales se han desarrollado preponderantemente en la Ciudad de México o cerca de ella. A ello se aúna el hecho de que en esta entidad federativa se concentra el 12.1% de las unidades económicas del país, lo que en buena medida genera que el Distrito Federal aporte el 23.3% a la producción bruta nacional, ocupando el primer lugar en esta ramo.

**CAPÍTULO DÉCIMO SEGUNDO**  
**EL DESEMPEÑO DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS CIVILES**  
**DEL PRIMER CIRCUITO (DISTRITO FEDERAL)**

La Ciudad de México cuenta actualmente con 14 TCC especializados en materia civil; sin embargo es importante destacar el hecho de que desde 1989 el número de este tipo de órganos casi se triplicó, en tanto que la población aumentó casi 500 mil habitantes, lo que, en principio parece desproporcionado. En otras palabras, ¿cuál es la razón de que haya crecido el número de TCC civiles si la población no aumentó en la misma proporción que los TCC civiles?

En 1990 la Ciudad de México contaba con 8'235,744 habitantes y 6 TCC civiles; para 2006 había 8'720,916 habitantes y 14 órganos de este tipo. Como adelante se muestra, el crecimiento del poder judicial de la federación, al menos por lo que respecta a los TC civiles del primer circuito, respondió a un aumento de la litigiosidad, es decir, al número de casos presentados por cada 100 mil habitantes. Pero no se puede sostener que la población del Distrito Federal se haya tornado más litigante, pues es preciso considerar la variable de aquellos procesos generados por litigios cuyas partes pactan que, no obstante ubicarse fuera de la Ciudad de México, serán los tribunales de ésta los que conozcan de sus conflictos. Así, la única afirmación que se puede justificar es que el aumento en el número de órganos jurisdiccionales respondió al aumento de casos ingresados a los mismos, lo cual impactó, a su vez, en la carga de trabajo.<sup>492</sup>

---

<sup>492</sup> Nota sobre relación entre creación de tribunales y aumento de demanda del servicio.

Los tribunales son			
Efectivos	Eficaces		Eficientes
Si consiguen el efecto deseado	Misión Tarea fundamental de la organización	Objetivos estratégicos ¿Cómo se debe cumplir con la misión?	Si, en la consecución de los objetivos estratégicos, utilizan de manera racional sus recursos
Que ninguna persona se haga justicia por sí misma.	La composición de los litigios que le son planteados.	En los plazos y términos fijados por las leyes	Niveles óptimos de desempeño: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Objetivos específicos</li> <li>• Estrategias</li> <li>• Metas</li> <li>• Indicadores</li> </ul>
Que ninguna persona ejerza violencia para reclamar algún derecho.		De manera expedita, pronta, completa, imparcial e independiente	

Conforme al cuadro anterior los tribunales son:

- efectivos* si consiguen generar el efecto que se desea con su creación;
- eficaces* si alcanzan los objetivos a los que atiende su creación, y
- eficientes* si en *la consecución* de sus objetivos (lo que significa que, en este sentido, no es preciso que los alcancen) atienden a niveles óptimos de desempeño, es decir, utilizan en forma racional sus recursos.

Los principales recursos con que se cuenta en una organización son el tiempo, el dinero y el talento de las personas; los tribunales son organizaciones que, como todas, emplean los recursos anteriores (siempre escasos, por cierto); por ello, para observar qué tan eficientes resultan los tribunales, es preciso verificar la racionalidad con que emplean el tiempo, el

dinero y el talento de las personas, todos ellos recursos de los que disponen tales organizaciones para ofrecer el servicio público jurisdiccional.

Como ya se precisó, esta verificación se llevará a cabo respecto de tres principios constitucionales que rigen la función jurisdiccional, dentro de cada uno de los cuales se han distinguido diferentes ámbitos de observación y en cada uno de éstos se ha precisado el canon de comparación y los indicadores. A continuación se presentan los resultados de la observación realizada.

**a) La infraestructura judicial y el acceso a ella.**

Arriba se sostuvo que, para efectos de este trabajo, se considera que los tribunales mexicanos son *eficientemente* expeditos si tienden a eliminar las barreras innecesarias que impidan o dificulten, por razones burocráticas, administrativas, geográficas, económicas, lingüísticas o procesales, el acceso a los mismos. En el caso que ahora se analiza, se han identificado tres ámbitos diversos del desempeño judicial en los que se observará qué tanto se acercan éstos a estándares ideales. Tales áreas o ámbitos de la observación son 1) personal que atiende a los usuarios, 2) acceso a la información y 3) asesoría y defensa pública.

<b>EXPEDITUD (ACCESIBILIDAD)</b>		
<b>Ámbito de observación</b>	<b>Ideal de desempeño</b>	<b>Indicador</b>
<b>Personal que atiende al usuario</b>	Los tribunales deben contar con personal suficiente para atender satisfactoriamente la demanda del servicio.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Jueces por 100.000 habitantes.</li> <li>2. Número de habitantes por juez.</li> <li>3. Número de órganos judiciales.</li> <li>4. Distribución del número de jueces por tipo de órgano y materia.</li> <li>5. Cantidad de personal auxiliar por juez: secretarios, actuarios y personal administrativo.</li> <li>6. Personal auxiliar judicial por 100.000 habitantes: secretarios, actuarios y personal administrativo.</li> </ol>

<b>Acceso a la Información</b> <sup>493</sup>	Los tribunales deben ofrecer información oportuna y de adquisición simple en torno a su propio funcionamiento	<ol style="list-style-type: none"> <li>7. Publicación de las sentencias y criterios jurisprudenciales del tribunal.</li> <li>8. Publicación de las estadísticas judiciales del tribunal en el propio tribunal.</li> </ol>
<b>Asesoría y defensoría pública</b>	Los tribunales deben contar con una oferta de servicios jurídicos para auxiliar a aquellas personas que, en razón de su situación económica, carezcan de recursos suficientes para contar con asesoría jurídica privada.	<ol style="list-style-type: none"> <li>9. Defensor y/o asesor público por 100.000 habitantes.</li> <li>10. Número de habitantes por defensor y/o asesor público.</li> <li>11. Número de casos iniciados en el juzgado en el último año en que intervino un defensor y/o asesor jurídico.</li> <li>12. Número de casos defendidos o asesorías dadas en el último año por defensor y/o asesor público.</li> </ol>

Conforme con el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el gobierno de la Ciudad de México está a cargo de los poderes federales y de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local. Por otra parte, en virtud de la forma federal del Estado mexicano, las funciones estatales son desempeñadas por órganos tanto federales como estatales o locales.

Por lo que hace al desempeño de la función jurisdiccional por los órganos locales, las bases Cuarta y Quinta del apartado C del mencionado artículo 122 prescriben las normas generales correspondientes, en el Distrito Federal, a lo que comúnmente se denomina poder judicial y justicia administrativa, respectivamente. Por otra parte, el artículo 116, fracción III de la citada constitución, establece las normas a las cuales deben de sujetarse los poderes judiciales de los estados.

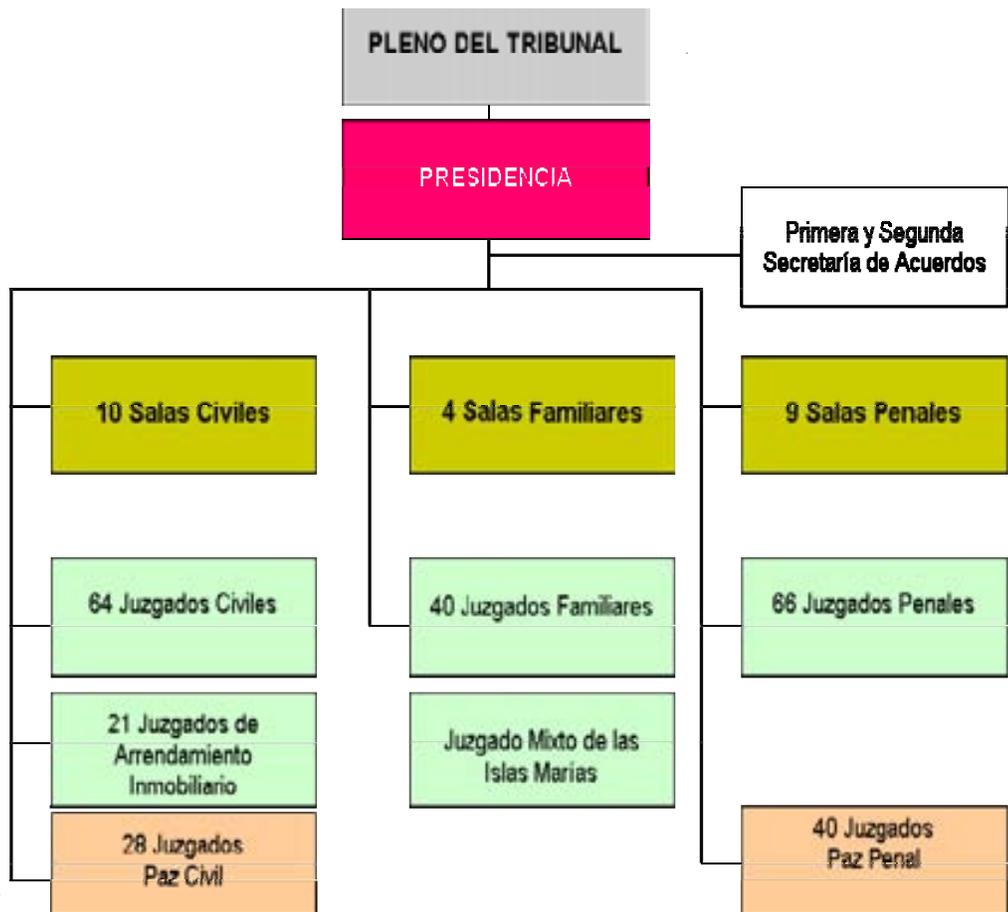
---

<sup>493</sup> Como ya se precisó anteriormente, en el presente trabajo se separan y diferencian el acceso a la información y la rendición de cuentas, y ésta no es objeto de análisis en el presente trabajo.

**Normas constitucionales relativas a la organización del poder judicial de las entidades federativas y del Distrito Federal**

<b>Artículo 116, fracción III</b>	<b>Artículo 122, apartado C, Base Cuarta</b>
<p>El Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas.</p> <p>La independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones y las Leyes Orgánicas de los Estados, las cuales establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados.</p> <p>Los Magistrados integrantes de los Poderes Judiciales Locales, deberán reunir los requisitos señalados por las fracciones I a V del artículo 95 de esta Constitución. No podrán ser Magistrados las personas que hayan ocupado el cargo de Secretario o su equivalente, Procurador de Justicia o Diputado Local, en sus respectivos Estados, durante el año previo al día de la designación.</p> <p>Los nombramientos de los magistrados y jueces integrantes de los Poderes Judiciales locales serán hechos preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica.</p> <p>Los magistrados durarán en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las Constituciones locales, podrán ser reelectos, y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidad de los Servidores Públicos de los Estados.</p> <p>Los magistrados y los jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo.</p>	<p>Respecto al Tribunal Superior de Justicia y los demás órganos judiciales del fuero común:</p> <p>I. Para ser magistrado del Tribunal Superior se deberán reunir los mismos requisitos que esta Constitución exige para los ministros de la Suprema Corte de Justicia; se requerirá, además, haberse distinguido en el ejercicio profesional o en el ramo judicial, preferentemente en el Distrito Federal. El Tribunal Superior de Justicia se integrará con el número de magistrados que señale la ley orgánica respectiva.</p> <p>Para cubrir las vacantes de magistrados del Tribunal Superior de Justicia, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal someterá la propuesta respectiva a la decisión de la Asamblea Legislativa. Los Magistrados ejercerán el cargo durante seis años y podrán ser ratificados por la Asamblea; y si lo fuesen, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del Título Cuarto de esta Constitución;</p> <p>II. La administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados y demás órganos judiciales, estará a cargo del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal. El Consejo de la Judicatura tendrá siete miembros, uno de los cuales será el presidente del Tribunal Superior de Justicia, quien también presidirá el Consejo. Los miembros restantes serán: un Magistrado, un Juez de Primera Instancia y un Juez de Paz, elegidos mediante insaculación; uno designado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y otros dos nombrados por la Asamblea Legislativa. Todos los Consejeros deberán reunir los requisitos exigidos para ser magistrado y durarán cinco años en su cargo; serán sustituidos de manera escalonada y no podrán ser nombrados para un nuevo período.</p> <p>El Consejo designará a los Jueces de Primera Instancia y a los que con otra denominación se creen en el Distrito Federal, en los términos que las disposiciones prevean en materia de carrera judicial;</p> <p>III. Se determinarán las atribuciones y las normas de funcionamiento del Consejo de la Judicatura, tomando en cuenta lo dispuesto por el artículo 100 de esta Constitución;</p> <p>IV. Se fijarán los criterios conforme a los cuales la ley orgánica establecerá las normas para la formación y actualización de funcionarios, así como del desarrollo de la carrera judicial;</p> <p>V. Serán aplicables a los miembros del Consejo de la Judicatura, así como a los magistrados y jueces, los impedimentos y sanciones previstos en el artículo 101 de esta Constitución;</p> <p>VI. El Consejo de la Judicatura elaborará el presupuesto de los tribunales de justicia en la entidad y lo remitirá al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos que se presente a la aprobación de la Asamblea Legislativa.</p>

Así, conforme con la constitución, el poder judicial del Distrito Federal es ejercido por un Tribunal Superior de Justicia (TSJDF), el cual tiene la siguiente estructura:



El Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, con los demás órganos que establece el Estatuto de Gobierno, ejercen la función judicial del fuero común en el Distrito Federal<sup>494</sup>. Los “demás órganos” que integran lo que se podría llamar “poder judicial del Distrito Federal” son los que precisa el artículo 2 de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (LOTSJDF):

- Magistrados del Tribunal Superior de Justicia,
- Jueces de Primera Instancia<sup>495</sup>:
  - a) De lo civil,
  - b) De lo penal,
  - c) De lo familiar,
  - d) Del arrendamiento inmobiliario,
  - e) De paz,
- Jurado popular,
- Presidentes de debates, y
- Árbitros<sup>496</sup>.

La administración, vigilancia y disciplina del TSJDF, de los juzgados y demás órganos judiciales, están a cargo del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal<sup>497</sup>. En la redacción de la disposición constitucional no se reparó en el hecho de que el Consejo de la Judicatura no es, en propiedad, un órgano que ejerza la “función judicial”, a semejanza de lo que sucede con los juzgados o las salas, sino que es un órgano fundamentalmente administrativo. Esta distinción, en el ámbito federal, reclamó una modificación del texto de la constitución en 1996.

---

<sup>494</sup> Artículo 122, quinto párrafo, de la constitución federal.

<sup>495</sup> *Cfr.* Artículos 48 y 55 de la LOTSJDF.

<sup>496</sup> Si bien los árbitros no ejercen autoridad pública, conocen, en los términos de los compromisos respectivos, de los negocios civiles que les encomienden los interesados. Para que resulten ejecutables sus fallos, éstos deben ser homologados por la autoridad civil correspondiente (un juez), sólo en relación con los requisitos inherentes a su formalidad. *Cfr.* Artículo 3 de la LOTSJDF.

<sup>497</sup> Artículo 122, Base Cuarta, fracción II, primer párrafo, de la constitución federal.

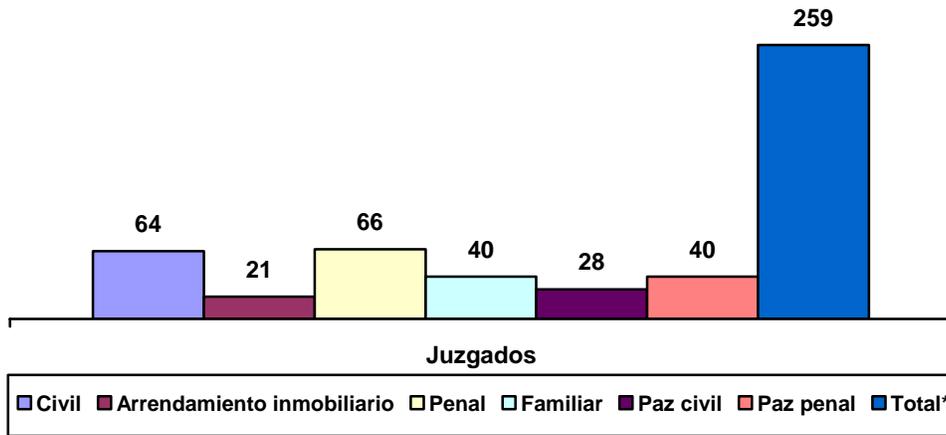
<b>Los órganos que ejercen la función judicial del fuero común en el Distrito Federal</b>			
<b>Órgano</b>	<b>Número de Integrantes</b>	<b>Duración en el cargo en años</b>	<b>Quién los nombra</b>
Tribunal Superior de Justicia	70 magistrados (2005)	6	El Jefe de Gobierno con aprobación de la Asamblea Legislativa
Juzgados de Primera Instancia	1 juez	6	Consejo de la Judicatura del DF
Consejo de la Judicatura	7 consejeros	5 excepto su Presidente, que lo es también del TSJFD	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 magistrado, 1 juez de primera instancia y 1 juez de paz elegidos mediante insaculación;</li> <li>• 2 consejeros nombrados por la Asamblea Legislativa;</li> <li>• 1 consejero designado por el Jefe de Gobierno.</li> </ul>

**Fuente:** Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y LOTSJDF.

En 2008<sup>498</sup>, el TSJDF contaba con 10 salas civiles, 9 penales y 4 familiares, cada una integrada por tres magistrados, lo que, tomando en cuenta al magistrado presidente del tribunal, que no integra sala, arroja un total de 70 magistrados. El número de juzgados de primera instancia se distribuía, conforme al siguiente cuadro, del que se puede concluir que en el poder judicial del Distrito Federal existe una pirámide judicial: 260 jueces respecto de 70 magistrados.

<sup>498</sup> Cfr. <http://www.tsjdf.gob.mx/institucion/historia/index.html>.

**Jueces del Tribunal Superior de Justicia del D.F.**

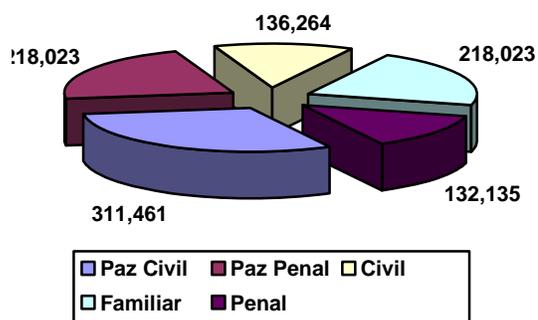


\* Agréguese el juzgado mixto de primera instancia en las Islas Marías.

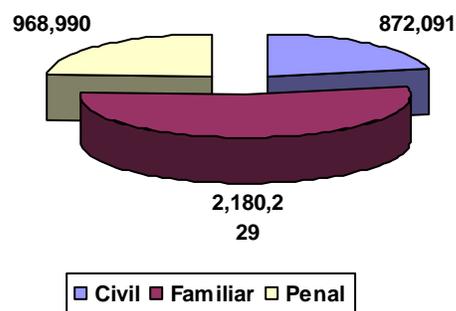
Fuente: <http://www.tsjdf.gob.mx/institucion/historia/index.html>, consultada el 01/02/08.

En la Ciudad de México existen, por cada 100 mil habitantes, 0.31 juzgados de Paz Civil, 0.45 de Paz Penales, 0.73 Civiles, 0.45 Familiares, 0.75 Penales y 0.24 del Arrendamiento Inmobiliario; en el caso de segunda instancia, hay, por cada 100 mil habitantes, 0.11 Salas civiles, 0.04 familiares y 0.10 penales. La relación entre órganos jurisdiccionales del poder judicial del Distrito Federal y el número de habitantes se aprecia en la siguiente gráfica.

Habitantes por juzgado del TSJDF



Habitantes por Sala del TSJDF



Hay que destacar que, considerando los datos de *conyugalidad* antes referidos, la justicia familiar (sector de la civil) tiende a tener una relación si bien favorable, mejorable por mucho. Según datos del INEGI sobre violencia intrafamiliar (una causal de divorcio) casi la mitad (49.3%) de las mujeres de 15 años o más con pareja residente en el hogar sufrió en 2003 un incidente de este tipo de violencia<sup>499</sup>. Por otra parte, los datos en torno al maltrato infantil en el Distrito Federal muestran una tendencia muy marcada a la baja, pues en 2002 se comprobaron 379 casos, en 2003 377 y en 2004 sólo 120<sup>500</sup>. Los tipos de maltratos más frecuentes son los físicos, los emocionales y la falta del deber de cuidado. Si bien es el aspecto penal en el que se presentan estos datos, es presumible una relación con la materia civil.

Por otra parte, y como se ha mencionado en otra parte de este trabajo, el sistema federal mexicano da origen a una doble estructura judicial en cada entidad federativa, de forma tal que en la Ciudad de México conviven, *grosso modo*, dos grandes organizaciones encargadas de brindar el servicio público de impartir justicia. Por una parte se encuentran los tribunales de la

<sup>499</sup> INEGI. *Encuesta Nacional Sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares*.

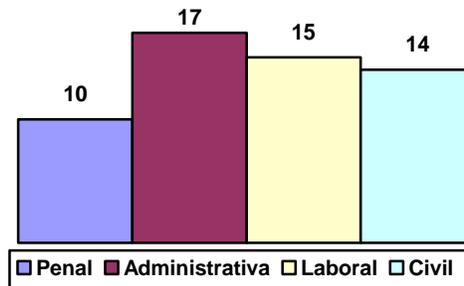
<sup>500</sup> Cifras de enero-diciembre, actualizados por los DIF Estatales en 2005. DIF. Dirección de Asistencia Jurídica. Subdirección de Asistencia Jurídica y Adopciones. Programa de Prevención del Maltrato del Menor (PREMAN).

federación y por la otra los tribunales locales del Distrito Federal. No todos los tribunales se engloban en lo que comúnmente se denomina “poder judicial”, sino que al margen de éste existen órganos jurisdiccionales encargados de componer los litigios en materias tales como la administrativa, la fiscal, la laboral o la penal para menores, por ejemplo. Este trabajo se centra exclusivamente en lo que por lo regular recibe el nombre de “poder judicial”.

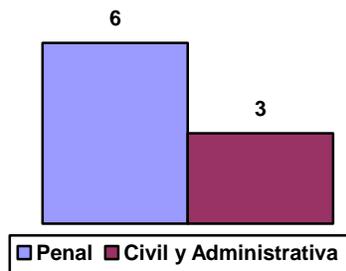
El poder judicial federal, por mandato constitucional tiene su sede en la Ciudad de México y se integra por una Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), un Tribunal Electoral (TE), Tribunales Colegiados de Circuito (TCC), Tribunales Unitarios de Circuito (TU) y Juzgados de Distrito (JD). La SCJN funciona en Pleno y en dos Salas, la primera de las cuales conoce de asuntos civiles y penales y la segunda de asuntos en materia laboral y administrativa; cada Sala se integra por un total de 5 ministros, de entre los cuales se elige a un presidente de Sala; el presidente de la SCJN no integra Sala. Este poder cuenta en el Distrito Federal con los siguientes órganos jurisdiccionales:

## Órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación en el Distrito Federal (2007).

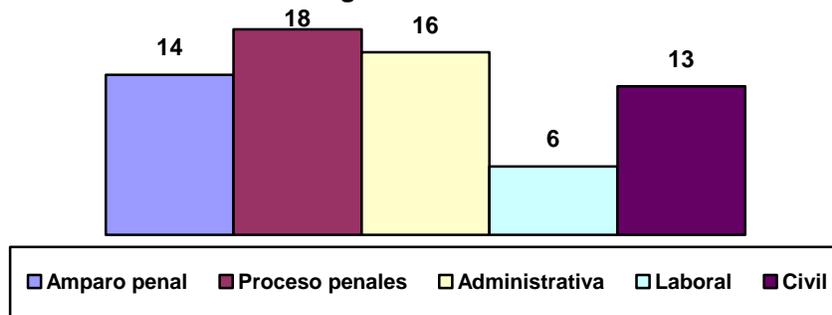
### Tribunales Colegiados de Circuito



### Tribunales Unitarios de Circuito



### Juzgados de Distrito



Fuente: <http://www.cjf.gob.mx/cap01consejo/organos/directorio/intcirc.asp?cir=1&B1=Enviar>, consultado el 01/02/08.

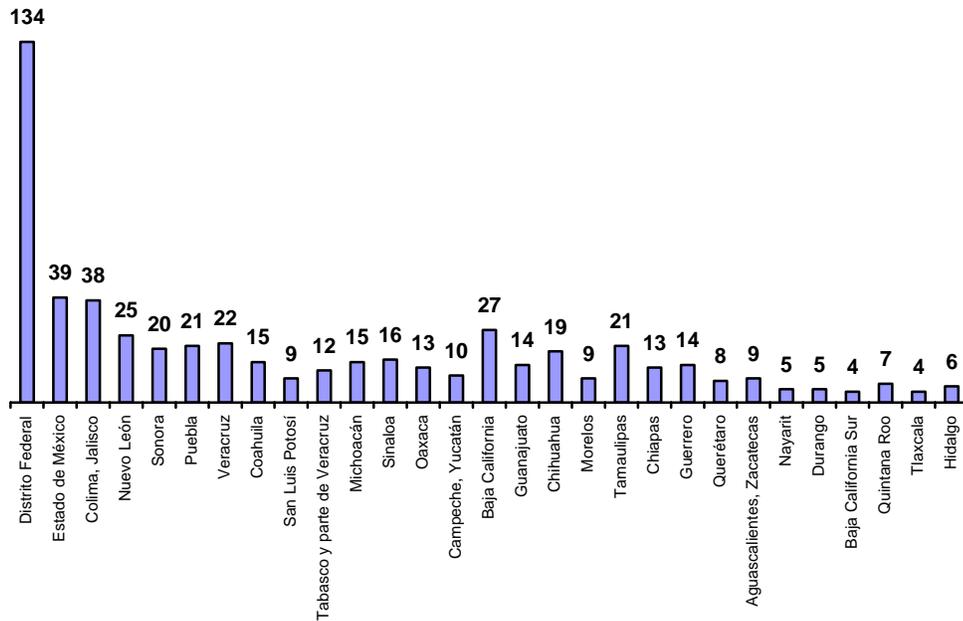
A los 132 órganos jurisdiccionales del poder judicial federal en la Ciudad de México, se ha de sumar el Consejo de la Judicatura Federal (CJF), órgano de administración y vigilancia de los tribunales de circuito y de los juzgados de distrito. Dicho órgano tiene la facultad de determinar el número, división en circuitos, competencia territorial y, en su caso, especialización por materia, de los tribunales de circuito y de los juzgados de distrito, además de ser el que designa, adscribe, readscribe y ratifica a los jueces de distrito y a los magistrados de circuito. Por definición constitucional el CJF es una instancia de administración, vigilancia y disciplina, sin embargo también puede llegar a ejercer funciones jurisdiccionales al momento de conocer de los conflictos laborales que se susciten entre el PJF y los trabajadores del mismo (excepto la SCJN)<sup>501</sup>.

De acuerdo con el informe más reciente, la Ciudad de México concentra la mayor cantidad de órganos jurisdiccionales del poder judicial federal:

---

<sup>501</sup> Bonilla (1999:40).

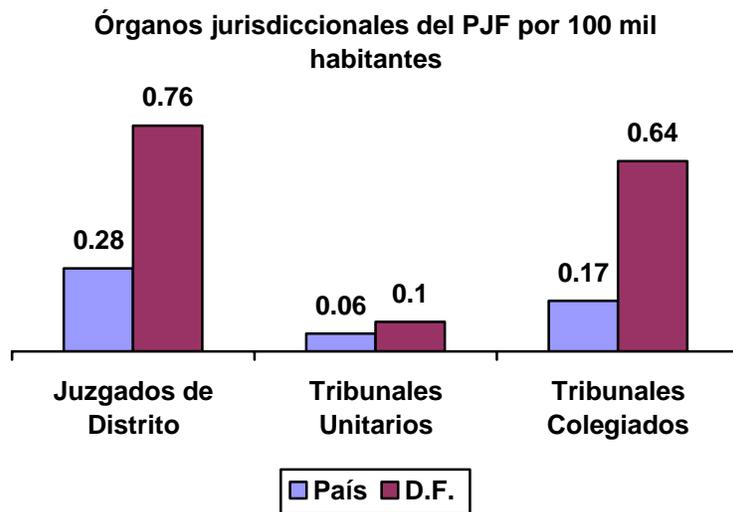
### Órganos jurisdiccionales del PJF por circuito



En otras palabras, en el Distrito Federal se localiza el 30.7% de los tribunales colegiados de circuito (56), el 12.8% de los tribunales unitarios de circuito (9) y el 24.4% de los juzgados de distrito (67). Esta situación se ve reflejada en la relación que los órganos jurisdiccionales del poder judicial de la federación guardan con la población, pues si bien, de acuerdo con el informe 2007 del CJF, en promedio hay un TCC por cada 580,645 habitantes, un TUC por cada 1'509,677 y un JD por cada 349,925, en el caso del Distrito Federal la relación es distinta:

- Un Tribunal Colegiado por cada 157,652 habitantes;
- Un Tribunal Unitario por cada 980,948 habitantes;
- Un Juzgado de Distrito por cada 131,769 habitantes.

La desproporción entre la cantidad de órganos jurisdiccionales en el Distrito Federal y en el resto del país se hace más evidente si se establece la relación entre aquellos y cada 100 mil habitantes. En la gráfica siguiente se puede apreciar cómo es que la relación siempre es más favorable en el caso de la Ciudad de México.



La relación, en el caso de los órganos jurisdiccionales de la materia civil, es comparativamente engañosa, pues si bien el Distrito Federal es la entidad federativa con mayor número de órganos jurisdiccionales, lo cierto es que al ser también una de las entidades con mayor población la relación entre el número de órganos y la población está por debajo del promedio nacional. En el caso de los Tribunales Colegiados de Circuito, en 2003 la relación promedio era de uno a 616,776 habitantes en el país, en tanto que en 2004 era de uno a 610,375 y en 2005 fue de uno a 622,040. En 2006 dicha relación en el Distrito Federal fue de un Tribunal Colegiado Civil por cada 622,922 habitantes.

Las diferencias se ven más claramente tratándose de los Tribunales Unitarios de Circuito y los Juzgados de Distrito especializados en la materia civil; en

el primer caso, la relación promedio nacional en 2003 fue de uno a 1'584,615 habitantes, en 2004 uno a 1'566,933 y en 2005 uno a 1'596,878. En 2006 en el Distrito Federal la relación es de uno a 2'906,972, casi el doble del promedio nacional. En el caso de los Juzgados de Distrito, en 2003 en promedio en todo el país había uno por cada 324,921 habitantes, en 2004 uno por cada 344,211 y en 2005 tal relación era de uno a 366,407. En 2006 en la Ciudad de México había un Juzgado de Distrito especializado civil por cada 670,839 habitantes.

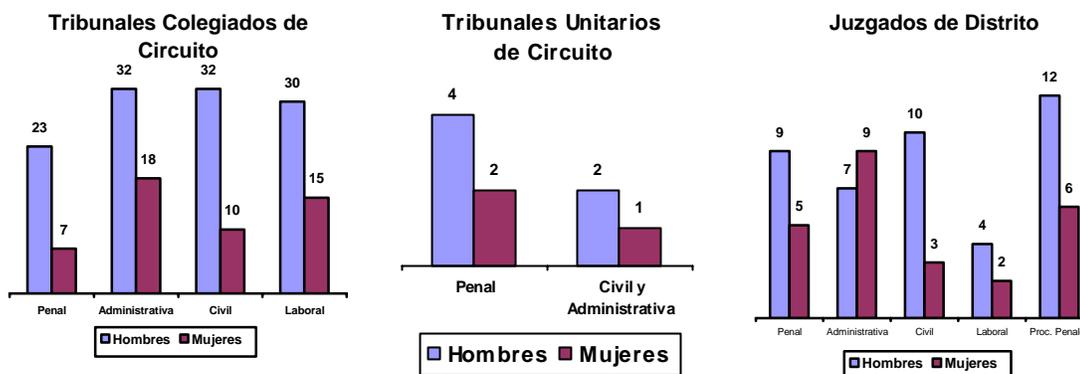
Hasta noviembre de 2007 existían, de acuerdo con el informe correspondiente, 616 magistrados de circuito (de los cuales 99 son mujeres) y 302 jueces de distrito (80 mujeres); al existir muchas más plazas de magistrados de circuito que de jueces de distrito se anula, potencialmente, el efecto del proceso de selección interna mediante concursos, y todos los jueces de distrito pueden llegar a ser nombrados magistrados de circuito<sup>502</sup>. Esta desproporción se mantiene si en lugar de hablar de magistrados y jueces se hace referencia a órganos, puesto que por 252 tribunales de circuito existen 303 juzgados, es decir, se cuenta con un tribunal de circuito por cada 0.83 juzgados.

En el Distrito Federal, hasta noviembre de 2006, por lo que hace a la composición por género de la judicatura federal, se encontró que en sólo un tipo de órganos predominan las mujeres: en los juzgados de distrito en materia administrativa. En el resto de tipos de órganos son los hombres los que ocupan la mayor cantidad de plazas.

---

<sup>502</sup> Fix Fierro (2001:9).

## Género de los titulares de los órganos jurisdiccionales del PJF en el Distrito Federal



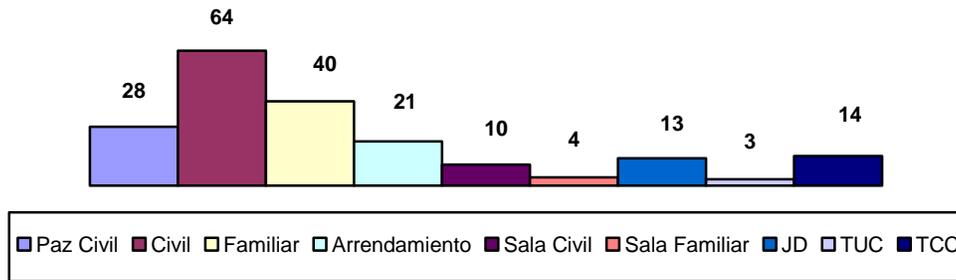
Fuente: <http://www.cjf.gob.mx/cap01consejo/organos/directorio/detcirc.asp?cir=1>, consultada el 14/02/07.

En el ámbito del poder judicial federal, existían, hasta noviembre de 2007, un total de 918 juzgadores, entre magistrados y jueces; el propio informe del CJF precisa que ello implica que existía un juzgador del poder judicial federal por cada 115,242 habitantes en el país<sup>503</sup>. En el Distrito Federal la relación es de un juzgador del PJF por cada 35,888 habitantes. Si bien los datos anteriores indican una desproporción entre el número de habitantes y el número de órganos jurisdiccionales del PJF disponibles en cada circuito judicial, lo cierto es que el primer circuito, es decir la Ciudad de México, es el que mayor carga de trabajo tiene.

Por lo que hace, específicamente, a la materia civil, la capacidad instalada para ofrecer el servicio público de impartición de justicia en el Distrito Federal se puede representar de la siguiente manera:

<sup>503</sup> Según la población reportada en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo del Tercer Trimestre de 2007, publicada por el INEGI en su página web.

### Órganos jurisdiccionales en materia civil en el D.F.



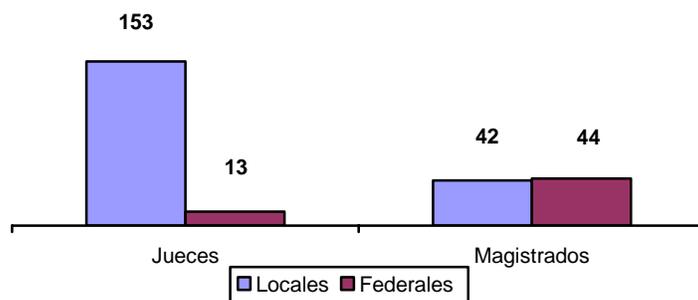
En el caso de los tribunales colegiados y las salas, es preciso recordar que si bien son órganos que están integrados por tres magistrados, cada uno de los cuales cuenta con su propio equipo humano de trabajo (secretarios proyectistas, sobre todo), los asuntos se resuelven de manera colegiada, por lo que un mismo caso debe ser revisado, y aprobado, por los tres integrantes del órgano. Por lo regular, un magistrado se convierte en *ponente*<sup>504</sup> del caso y redacta un proyecto de resolución sujeto al conocimiento de los otros magistrados, los cuales, tras el correspondiente análisis, pueden aprobarlo en sus términos, proponer modificaciones o rechazarlo.

Esta forma de resolver los asuntos en forma colegiada es preciso tenerla en cuenta siempre, pues aunque se puede contar con muchos magistrados, el número más importante es el de los órganos colegiados, pues son éstos las verdaderas instancias resolutorias. No obstante lo anterior, en el ámbito internacional la cantidad de juzgadores es considerado un dato importante, y por esa razón aquí se consigna.

---

<sup>504</sup> “el magistrado que, por turno, sigue de cerca el trámite de una causa, dirige las pruebas y redacta un proyecto de resolución que somete a la aprobación o modificación de sus compañeros de tribunal o sala”, De Santo (1995:279).

### Cantidad de juzgadores en materia civil en el Distrito Federal



Es obvio que la relación entre jueces locales y federales es desproporcionada puesto que, sólo de la materia civil existen 64 juzgados de primera instancia local, en tanto que sólo existen 13 juzgados especializados civiles de primera instancia federales, que conocen tanto de procesos ordinarios civiles federales como de juicios de amparo indirectos en materia civil. Lo anterior debe ser considerado a la luz de la distribución de competencias que existe entre la justicia local o estatal y la justicia federal.

Por lo que hace al ámbito del personal que atiende a los usuarios del servicio público de impartición de justicia, en el momento de la redacción de este apartado del trabajo (febrero de 2008), existen en la Ciudad de México 14 TCC civiles, lo que corresponde a 42 plazas de magistrados de circuito, todas ellas ocupadas. De estos titulares, 31 son hombres y 10 son mujeres (23.8%). 9 de tales titulares nacieron en la Ciudad de México, 5 en Michoacán y 4 en Puebla, el resto de magistrados y magistrados proceden de entidades como Oaxaca (3), Sonora (3), Estado de México (2), Chiapas (2), Campeche (2), Guanajuato (2), Veracruz (2), Nayarit, Tabasco, Nuevo León, Guerrero y Durango (1 en todos los casos).

De los 42 magistrados, uno tiene doctorado, otra maestría y cuatro cuentan con una especialidad. La mayoría (20) de los juzgadores son egresados de la Universidad Nacional Autónoma de México y 6 de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Sólo 8 magistrados cursaron sus estudios de licenciatura en universidades privadas. El promedio de edad es

de 51.5 años, siendo el menor de 40 y el mayor de 71. 19 magistrados se encuentran en la cuarta década de vida, 11 en la quinta, 10 en la sexta y uno en la séptima.

El promedio de antigüedad en el cargo de magistrado es de 10.5 años; el de menor antigüedad cuenta con 2 años, y el mayor con 28. Conforme a lo anterior, sólo 9 magistrados aún no han sido ratificados, es decir, el 78.5% de los titulares de TCC civiles en el D.F. son magistrados ratificados.

En el Distrito Federal existe 0.16 TCC civiles por cada 100 mil habitantes, es decir, hay 0.48 magistrados de TCC civil por cada 100 mil habitantes en el D. F. En otros términos, la relación entre habitantes y este tipo de juzgadores es de 207,640.8 habitantes por magistrado.

En promedio, por lo que hace al total de personal que apoya a los juzgadores en los TCC civiles del primer circuito, cada órgano jurisdiccional cuenta con 57 servidores públicos, los cuales se reparten entre las tres ponencias que encabezan los magistrados y la secretaría de acuerdos del correspondiente órgano de la siguiente manera:

<b>Distribución promedio del personal auxiliar de los magistrados en un TCC civil del primer circuito</b>									
	Secretarios		Actuarios		Demás particular, oficial del SISE,	personal: oficiales administrativos, intendentes y choferes.	secretari@		Total
	H	M	H	M			H	M	
Ponencia 1	2	2					9	2	11
Ponencia 2	1	3			1		8	2	11
Ponencia 3	1	3			2		7	3	10
Secretaría de acuerdos			3		9		5	12	5
<b>Total</b>	<b>4</b>	<b>8</b>	<b>3</b>		<b>12</b>		<b>29</b>	<b>19</b>	<b>37</b>

Si bien en cada uno de los TCC civiles del primer circuito las cantidades referidas pueden variar, tales variaciones son mínimas. Por lo tanto, en promedio, cada magistrado cuenta con 4 secretarios proyectistas y en general cada órgano jurisdiccional dispone a su servicio de 3 actuarios. El grueso del personal restante tiene como tarea principal el apoyo operativo a la estructura profesional de la oficial judicial.

En total, en los TCC civiles del primer circuito se cuenta con 56 secretarios y 42 actuarios, lo que significa que por cada 100 mil habitantes de la Ciudad de México hay 0.64 secretarios y 0.48 actuarios; en otras palabras, potencialmente a cada secretario le corresponde la atención a 155,730.6 habitantes y a cada actuario 207,640.8 habitantes.

#### **b) Independencia.**

Los tribunales son *eficientemente* independientes si se generan condiciones institucionales, organizacionales, administrativas y procesales para que el juzgador pueda llegar a tomar decisiones jurisdiccionales al margen de cualquier control *ilegítimo*, sometido exclusivamente a las restricciones constitucionales y legales. Se han identificado cuatro ámbitos de observación, correspondientes a las denominadas garantías judiciales, y dentro de los cuales se han precisado diferentes indicadores.

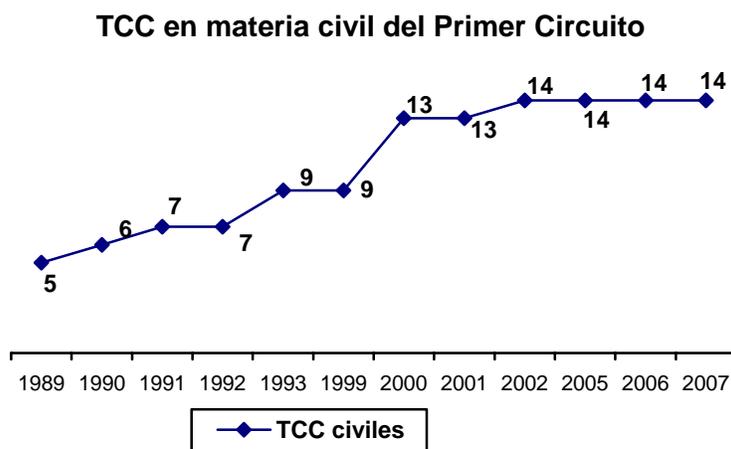
<b>INDEPENDENCIA</b>		
<b>Ámbito de observación</b>	<b>Ideal de desempeño</b>	<b>Indicador</b>
<b>Designación</b>	El órgano encargado de seleccionar y designar a los juzgadores no lo hace a partir de apreciaciones subjetivas, carentes de control y fiscalización, sino que todo nombramiento está racionalmente justificado y atiende al hecho de que los nombrados cubran fehacientemente un perfil preestablecido.	<ol style="list-style-type: none"> <li>Número de concursos de oposición (abiertos, cerrados o de méritos) convocados en los últimos diez años.</li> <li>Número de plazas vacantes que dieron origen a los concursos de oposición convocados en los últimos diez años y Número de plazas vacantes que fueron ocupadas mediante un concurso de oposición.</li> <li>% del total de juzgadores que fueron nombrados mediante algún concurso de oposición.</li> </ol>

<b>Estabilidad</b>	El juzgador tiene certeza de que, no obstante que sus resoluciones pudieran resultar contrarias a los intereses de actores poderosos (el presidente de la república, algún partido político, una persona acaudalada, una organización civil, etcétera), permanecerá en el cargo hasta la finalización del periodo para el que fue nombrado, la edad de retiro o la muerte, lo que suceda primero, siempre y cuando no incurra en alguna falta que amerite su responsabilidad y remoción.	<ol style="list-style-type: none"> <li>4. Número de promociones o ascensos de juzgadores en los últimos diez años.</li> <li>5. Número de readscripciones por año en los últimos diez.</li> <li>6. % del total de juzgadores que han sido ratificados en sus cargos.</li> </ol>
<b>Remuneración</b>	A los juzgadores se les otorga un salario lo suficientemente satisfactorio como para evitar que a través del ofrecimiento de dinero se vea afectada la independencia e imparcialidad judiciales	<ol style="list-style-type: none"> <li>7. Monto total final del salario del juzgador.</li> </ol>
<b>Responsabilidad</b>	Los juzgadores, no obstante su independencia, entendida como ausencia de control, están sometidos a un escrutinio público continuo, de forma tal que, en caso de la comisión de alguna falta tipificada o una conducta impropia, puedan ser sancionados, conforme a un procedimiento previamente previsto.	<ol style="list-style-type: none"> <li>8. Número total por año de quejas interpuestas por los usuarios del servicio en contra de juzgadores.</li> <li>9. Número total de sanciones impuestas por año a los juzgadores, desglosado por tipo de sanción.</li> <li>10. Número total de juzgadores sancionados por año, desglosado por tipo de sanción.</li> </ol>

*1. Designación.* El ideal de desempeño en esta categoría está constituido por aquella situación en la cual se busca eliminar, en la mayor medida posible, que el órgano encargado de seleccionar y designar a los juzgadores lo haga a partir de apreciaciones subjetivas, carentes de control y fiscalización. Todo nombramiento debe estar racionalmente justificado y deberá atender a que

los nombrados cubran fehacientemente un perfil preestablecido. En otras palabras, se trata de que los juzgadores ganen por sí mismos sus cargos, y que no lo deban a nadie en particular.

En el primer circuito, las plazas de magistrado de circuito disponibles en TCC especializados en materia civil han tenido un crecimiento relevante, si se consideran los datos desde 1989. Actualmente existen 42 plazas de magistrado de circuito, disponibles en los 14 TCC especializados en materia civil.



El escalafón es la lista de los individuos de la organización, clasificados conforme a criterios tales como el grado, la antigüedad o los méritos, entre otros posibles. Se ha sugerido el empleo de tal expresión no únicamente como una graduación jerárquica de cargos, sino como el derecho subjetivo del aspirante a recorrerlos, satisfechas las condiciones del caso<sup>505</sup>. El escalafón cubre dos facetas de la carrera judicial: el ingreso y el ascenso.

Un elemento muy importante de la independencia judicial estriba en dotar a los juzgadores de la certeza suficiente de que, no obstante el sentido de sus

---

<sup>505</sup> Sagüés, (1998:60).

resoluciones, su vida, su libertad y su estabilidad laboral no se verán amenazadas. En eso estriba la importancia de la carrera judicial, la cual se ha definido como

el tránsito de etapas o escalones progresivos que pueden recorrer los jueces profesionales (con título o licencia para ejercer las profesiones jurídicas o el especial para el desempeño de la judicatura...) abarcando un periodo preliminar (cursos en la escuela judicial dada la condición propia de los conocimientos y experiencias de la función de juzgamiento), el ingreso (no por designación favoritista, sino por reconocimiento de los méritos subjetivos del aspirante), las promociones (obtenidas por fiel cumplimiento de los quehaceres judiciales) y el retiro reglamentario.<sup>506</sup>

En el ámbito del poder judicial federal, la carrera judicial fue implantada en 1994; anteriormente el ingreso y el tránsito de una categoría a otra del escalafón judicial, dependía, sobre todo, del jefe inmediato superior, el que adoptaba la figura de “tutor” del empleado de menor jerarquía, a quien se adiestraba, muy artesanalmente, en las prácticas, los conocimientos y las actitudes del cuerpo judicial. Así, el nombramiento de jueces y magistrados recayó en los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de forma tal que un escalón insalvable para alcanzar la categoría de juez de distrito era el desempeño de la categoría de secretario de estudio y cuenta de ministro. Debido al crecimiento acelerado del poder judicial de la federación, a partir del primer tercio de los años ochentas este modelo “tutorial”<sup>507</sup> fue reemplazado por uno que descansaba en la cooperación de los grupos que se comenzaron a formar entre los ministros de la Suprema Corte<sup>508</sup>.

Idealmente, tanto el ingreso como el ascenso deben atender preferentemente a criterios objetivos, y normalmente éstos se concretan o materializan en un concurso. Por lo regular, el ascenso está condicionado por la calificación de los servicios prestados por el funcionario judicial, la cual puede utilizar

---

<sup>506</sup> Fix-Zamudio, (1997:420).

<sup>507</sup> Cossío, (1996:45 ss).

<sup>508</sup> *Íbidem.*

como indicadores la conducción de la gestión procesal (la dirección del proceso) y la sentencia o decisión<sup>509</sup>, entre otros.

Por lo regular, dentro del tema del escalafón se incluye la adscripción de los funcionarios judiciales, entendiéndose por ésta la agregación de una persona (previamente nombrada para el cargo) al servicio del cuerpo judicial; esta agregación, previo nombramiento, consiste en el señalamiento del órgano u oficina en la cual prestará sus servicios el funcionario judicial. Las categorías que integran la carrera judicial del poder judicial de la federación son las que se señalan en el siguiente cuadro.

<b>Categorías de la carrera judicial federal</b>	
<b>Categoría</b>	<b>Forma de acceso</b>
1. Magistrado de circuito	Concurso interno de oposición
2. Juez de distrito	
	o
	Concurso de oposición libre
3. Secretario general de acuerdos de la SCJN	Examen de aptitud
4. Subsecretario general de acuerdos de la SCJN	
5. Secretario de estudio y cuenta de ministro de la SCJN	
6. Secretario de acuerdos de Sala de la SCJN	
7. Subsecretario de acuerdos de Sala de la SCJN	
8. Secretario de tribunal de circuito	
9. Secretario de juzgado de distrito	
10. Actuario del Poder Judicial de la Federación	

Para acceder a las categorías de magistrado y juez (titulares de órganos que ejercen la función jurisdiccional) se llevan a cabo concursos, ya sea internos de oposición o de oposición libre; para acceder a las demás categorías (propia mente servidores públicos auxiliares de los titulares de los órganos y que, por tanto, no ejercen la función jurisdiccional) se requiere la

<sup>509</sup> Guevara, (2001:118).

acreditación de un examen de aptitud. Tanto los concursos como los exámenes de aptitud son administrados por el Instituto de la Judicatura Federal (IJF), que es un órgano auxiliar del CJF.

En el concurso interno de oposición para ocupar la categoría de magistrado únicamente pueden participar, por ley, los jueces de distrito; en el concurso interno de oposición para designar jueces de distrito únicamente pueden participar quienes se encuentren en las categorías 3 a 9 del cuadro anterior, es decir, secretarios de órganos jurisdiccionales<sup>510</sup>. Los requisitos para ocupar las categorías de juez o magistrado son básicamente los mismos, excepto el de la edad, exigiéndose 30 años para ocupar la categoría de juez de distrito y 35 para la de magistrado de circuito.

Si bien las disposiciones legislativas datan de 1995 y hasta el momento se han llevado a cabo decenas de concursos, tanto internos como de oposición libre, para la designación de jueces y magistrados, no ha sido sino hasta muy recientemente que el CJF ha emitido acuerdos generales que reglamentan este aspecto de la carrera judicial<sup>511</sup>. El CJF procedió, en primer lugar, a definir el perfil de juzgador federal, por lo que hasta ahora se ha intentado hacer explícito el tipo de juzgador que se quiere en el poder judicial federal.

---

<sup>510</sup> Conforme al artículo 5 del Acuerdo del Pleno del CJF que reglamenta la carrera judicial y las condiciones de los funcionarios judiciales, para efectos de la carrera judicial, también se consideran las siguientes categorías: Secretario General de Acuerdos, Secretario de Estudio y Cuenta y Secretario Instructor del Tribunal Electoral, Secretario Técnico del CJF y de sus órganos auxiliares, Secretario de Estudio y Cuenta de la Comisión Sustanciadora Única del PJF, Secretario Particular de Ministro, Defensor Público y Asesor Jurídico del Instituto Federal de Defensoría Pública y Secretario Ejecutivo, Director General o aquellos que desempeñen funciones de asesoría jurídica directa para mandos superiores.

<sup>511</sup> Son los acuerdos generales 49/2006, que establece los lineamientos generales para la celebración de concursos internos de oposición para la designación de jueces de distrito; 63/2006, relacionado con los concursos internos de oposición para la designación de magistrados de circuito y el 64/2006, respecto de los concursos libres de oposición para la designación de jueces y magistrados. Estos acuerdos, a su vez y tras la sentencia dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el expediente correspondiente a la solicitud de ejercicio de la facultad prevista en el artículo 100, párrafo octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1/2006, fueron abrogados por diversos acuerdos.

Sin embargo, la definición del perfil del juez se perdió en el acuerdo del CJF 16/2007.

La definición anterior era importante en virtud de que se presentó, por primera ocasión, el tipo ideal de juzgador contra el cual se puede contrastar a quienes ya forman parte de la judicatura o a quienes aspiran a ello. Los perfiles, tanto de juez como de magistrado, parten de los requisitos que deben cubrir quienes ocupen o pretendan ocupar tal categoría en la judicatura del poder judicial federal.

<b>Requisitos para ser juez o magistrado del PJF</b>	
<b>Juez de distrito</b>	<b>Magistrado de circuito</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ciudadano mexicano por nacimiento, sin otra nacionalidad</li> <li>• Pleno ejercicio de derechos (se entienden civiles y políticos)</li> <li>• Título de licenciado en derecho, legalmente expedido</li> <li>• 5 años de ejercicio profesional</li> <li>• Gozar de buena reputación</li> <li>• No haber sido condenado por delito intencional con sanción privativa de libertad mayor de un año</li> <li>• Más de <b>30 años</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ciudadano mexicano por nacimiento, sin otra nacionalidad</li> <li>• Pleno ejercicio de derechos civiles y políticos</li> <li>• Título de licenciado en derecho, legalmente expedido</li> <li>• 5 años de ejercicio profesional</li> <li>• Gozar de buena reputación</li> <li>• No haber sido condenado por delito intencional con sanción privativa de libertad mayor de un año</li> <li>• Más de <b>35 años</b></li> </ul>
<b>Fuente:</b> artículos 108 y 106 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF)	

Por lo que hace a los jueces de distrito, además de los requisitos anteriores, el tipo ideal se conformaba con:

- Capacidad, habilidades y conocimientos del derecho para desempeñarse eficientemente en la labor judicial;
- 7 años de carrera judicial en uno o varios de los cargos 3 a 10 señalados en el cuadro 2 de este trabajo;
- Profesionalismo, que se haya demostrado en el desempeño de funciones de la judicatura, mediante la elaboración de resoluciones

sustentadas en argumentos jurídicos y con una redacción que denote claridad, conocimientos gramaticales y comprensión de los vocablos técnico jurídicos;

- Capacitación, que se apreciará mediante la acreditación de estudios realizados en el Instituto de la Judicatura Federal (IJF) o por haber aprobado cursos, seminarios, diplomados, maestrías, doctorados u otros semejantes de carácter jurídico, así como mediante la participación comprobable, como docente, conferencista o ponente en instituciones nacionales o internacionales;
- Conducta ética de excelencia personal, lo que se podrá verificar por medio de reactivos “internacionalmente aprobados, profesional y científicamente aplicados”, y
- Fama pública irreprochable de una conducta compatible con el desempeño de la función de juzgador federal.

Los nuevos acuerdos que reglamentan los concursos de oposición para ocupar la categoría de juez de distrito omiten precisar el perfil de juzgador buscado. Por su parte, como prerrequisito para participar en un concurso de oposición, se ha prescrito que los interesados deben realizarse un estudio “que permita valorar que su perfil psicológico es adecuado para desempeñarse como Juez”. Sólo quienes obtengan resultados favorables en tal estudio podrán inscribirse al concurso.

En el caso del concurso interno para la designación de jueces de distrito, éste se compone de las siguientes etapas:

1. Resolución de un cuestionario escrito de 50 preguntas de opción múltiple, cuya finalidad estriba en evaluar de manera inicial los conocimientos básicos de derecho indispensables para ocupar el cargo de juez; para aprobar esta etapa se requiere alcanzar, al menos, 75 de 100 puntos posibles. A este resultado le corresponde el 25% de la calificación final del concurso.
2. Solución de un caso práctico, que consiste en la redacción de un proyecto de resolución de un caso real ya resuelto por un

juzgador de Distrito. El proyecto de sentencia se evaluará conforme a los siguientes parámetros:

<b>Parámetros de evaluación del caso práctico</b>		
<b>Rubro</b>		<b>Puntaje Máximo</b>
<b>I. Aptitud para proponer soluciones jurídicamente razonables al caso</b>		<b>30</b>
	Fijar la litis	15 puntos
	Sentido del fallo	15 puntos
<b>II. Conocimiento de la técnica del juicio de amparo</b>		<b>30</b>
	Estructura de la sentencia	15 puntos
	Congruencia interna de la sentencia	15 puntos
<b>III. Argumentación</b>		<b>40</b>
	Desarrollo del tema	10 puntos
	Fundamentación y motivación	10 puntos
	Tesis aplicables	10 puntos
	Conclusión	10 puntos
<b>Total</b>		<b>100</b>

A la calificación del caso práctico le corresponde un valor de 25% de la calificación final de cada participante; sin embargo, sólo pasan a la siguiente etapa quienes hubieran obtenido un puntaje de 75 sobre 100. Por ejemplo, quien en esta etapa hubiese alcanzado una calificación de 73 puntos, no podría continuar en el concurso, puesto que se necesitan, al menos, 75 para continuar, aunque dicha calificación constituya una cuarta parte de la calificación final.

Los elementos más importantes de la evaluación son la propuesta de una resolución razonable y el dominio de la técnica del amparo; de esta forma, más que calificar el sentido de la resolución se pretende poner atención a la construcción y justificación de la misma; ello hace suponer que se parte de la idea de que normalmente no existen soluciones únicas a los problemas jurídicos de los que conoce el juzgador; podría

pensarse que se busca generar en el aspirante una mayor independencia, al dejarse en libertad su criterio.

3. Presentación de un examen oral, cuyo propósito consiste en que el jurado calificador pueda evaluar las habilidades y pericias del aspirante para solucionar problemas jurídicos concretos como los que podrá enfrentar en el ejercicio del cargo, así como demostrar sus conocimientos prácticos de la ley y de la jurisprudencia. Esta etapa consiste en una exposición de un tema jurídico relacionado con una guía de estudio previamente conocida, así como en la respuesta a preguntas vinculadas al tema del caso práctico que hubiera correspondido al participante. La calificación correspondiente a esta etapa será tasada en una escala de 0 a 100, previa obtención del promedio de los puntos que cada miembro del jurado haya otorgado. El valor de esta etapa en la calificación final es de 20%.
4. Factores de evaluación general al desempeño judicial. Esta etapa del concurso se relaciona directamente con el segundo párrafo del artículo 114, párrafo segundo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que prescribe lo siguiente:

Al llevar a cabo su evaluación, el jurado tomará en consideración los cursos que haya realizado el sustentante en el Instituto de la Judicatura, la antigüedad en el Poder Judicial de la Federación, el desempeño, el grado académico y los cursos de actualización y especialización que haya acreditado, en términos del reglamento que dicte el Consejo de la Judicatura Federal.

Para llevar a cabo lo anterior, se atiende a los siguientes parámetros:

<b>Factores de evaluación general al desempeño judicial</b>	
<b>Rubro</b>	<b>Puntaje Máximo</b>
<b>I. Cursos recibidos o impartidos en el IJF o experiencia laboral equiparable</b>	<b>40</b>
Curso de Especialización Judicial, Básico de Formación y Preparación de secretarios del PJJ	5 puntos
Diplomados	3 puntos
Experiencia laboral en diversas categorías de la carrera judicial	
Actuario	5 puntos
Secretario de Juzgado	6 puntos
Secretario de Tribunal de Circuito	7 puntos
Secretario de la Corte	8 puntos
<b>II. Antigüedad en el PJJ</b>	<b>40</b>
<b>III. Grado académico y cursos de actualización y especialización en el ámbito jurídico</b>	<b>20</b>
Doctorado	6 puntos
Maestría	4 puntos
Especialidad	3 puntos
Diplomado	2 puntos
Otros cursos	1 punto
Obras publicadas	1 punto
Docencia a nivel licenciatura y posgrado	3 puntos
<b>Total</b>	<b>100</b>

Lo que se obtenga en atención al cuadro anterior, constituirá el 30% de la calificación final del concurso:

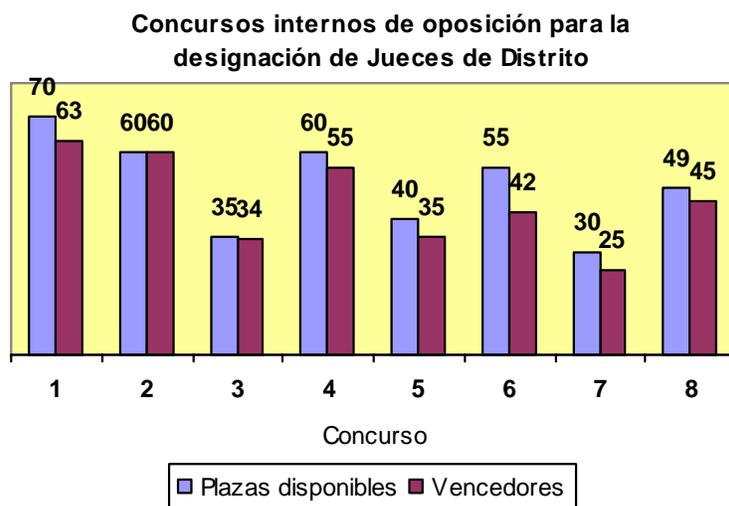
<b>Etapas del concurso</b>	<b>Porcentaje de la calificación final</b>
Cuestionario	25
Caso práctico	25
Examen Oral	20
Evaluación de Desempeño	30

Hasta el momento se ha convocado a un total de 38 concursos para ingresar a las categorías superiores de la carrera judicial federal: 17 para jueces de distrito y 21 para magistrados de circuito:

**Concursos convocados para acceder a las categorías de juez de distrito o magistrado de circuito del PJJ**

	De méritos		Internos		Libres o Abiertos		Especializados	
	Total	Años	Total	Años	Total	Años	Total	Años
<b>Magistrado de Circuito</b>	3	1995	14	1996	3	2002	1	2004
		1999		1997		2003		
		(2)		1998		2007		
				1999				
				2000				
				(3)				
				2001				
				(5)				
				2006				
				2007				
<b>Juez de Distrito</b>	3	1995	8	1996	3	2000	3	2005
		1999		1997		2002		2007 (2)
		(2)		2000		2007		
				2001				
				(3)				
				2004				
			2007					

En una sola ocasión han sido cubiertas totalmente las plazas para las que se convocó a concurso, es decir, por lo general, en los concursos de oposición para la designación de jueces de distrito, las plazas disponibles no se cubren en su totalidad. Si el umbral mínimo de designación (nombramiento) es de ochenta puntos, los datos de la gráfica siguiente hacen presumir de manera fundada que efectivamente únicamente son designados aquellos aspirantes que alcanzan al menos ochenta de cien puntos posibles en el concurso; esto significa que efectivamente existe un proceso de descarte o selección, no obstante que en promedio el 89.9% de los concursantes resulta triunfador.



Es interesante destacar que en el séptimo concurso, no obstante la oferta de 30 plazas, se inscribieron 678 personas; y el que arriba se señala como octavo fue, en realidad, el primer concurso interno de oposición para la designación de jueces de distrito especializados en materia penal y en materia administrativa, así como para la designación de jueces de distrito de competencia mixta. En el primer caso se ofertaron 24 vacantes, en el segundo 10 y en el tercero 15, y a dicho concurso se inscribieron 1037 personas.

El primer concurso de interno de oposición para la designación de jueces de distrito se desarrolló entre marzo y diciembre de 1996. Como resultado de estos concursos se han designado a 359 nuevos jueces de distrito, lo que significa que se han cubierto el 89.9% de las plazas en disputa con una frecuencia promedio por concurso similar. Si en 2007 se reportaban 302 jueces de distrito, significa que, en principio, todos ellos han sido nombrados como resultado de un concurso interno de oposición.

El excedente de 57 personas que deriva de los datos anteriores, responde a tres posibles causas; que se trate de personas que, habiendo triunfado en un concurso para ser designadas jueces de distrito: a) hayan sido promovidas al cargo de magistrado de circuito (también mediante concurso); b) no hayan sido ratificadas en el cargo de juez; o c) hayan sido removidas de dicho cargo. De acuerdo con los datos con que se cuenta, lo más probable es que en la mayoría de los casos se trate de jueces de distrito que fueron promovidos al cargo de magistrado de circuito.

El concurso de oposición, sea libre o interno, no es el único mecanismo de acceso a la categoría de juez de distrito que ha operado en los años recientes. Entre 1995 y 1998 el CJF designó mediante *concurso de méritos* a 28 jueces de distrito<sup>512</sup>, y en 1999 se emitieron dos convocatorias más, en razón de lo urgente que resultaba cubrir las vacantes generadas por la promoción de jueces a magistrados y la readscripción de magistrados en funciones.

Este mecanismo se justificó precisando que “no obstante las tareas que ha emprendido el Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la ley, *toda vez que la celebración de los exámenes de oposición a que se refiere la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación llevaría más tiempo del que es prudente mantener vacantes las plazas que se lleguen a presentar, en los órganos jurisdiccionales... es de extrema urgencia la designación de Jueces de Distrito, para evitar que se rezague el trabajo de la función jurisdiccional y que la impartición de justicia se retrase*”.

<b>Concursos de Méritos, 1999</b>	
<b>Plazas disponibles</b>	<b>Vencedores</b>
40	40
57	57

**Fuente:** Resultados de las respectivas convocatorias, Diario Oficial de la Federación de septiembre 7 y diciembre 17 de 1999.

<sup>512</sup> Informe, 1998.

Conforme a los datos anteriores, desde 1995, un año después de instituida la carrera judicial federal mexicana, se han designado mediante concurso de méritos a 125 jueces de distrito; en virtud de la dinámica del crecimiento de los tribunales de circuito y de los concursos convocados para cubrir las plazas disponibles de magistrado de circuito, es altamente probable que la gran mayoría de esos 125 jueces de distrito nombrados mediante concurso de méritos, sean actualmente magistrados de circuito.

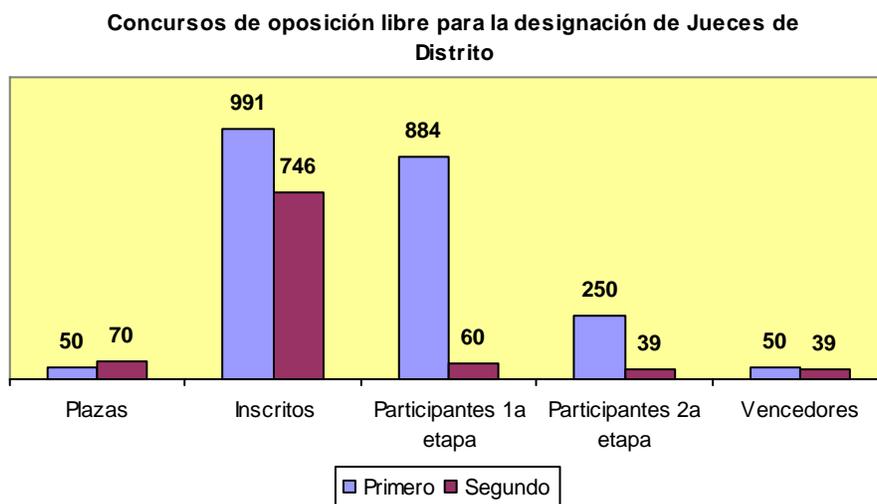
Por otra parte, en los dos primeros concursos de oposición libre para la designación de jueces de distrito, pudieron participar secretarios y actuarios de los órganos jurisdiccionales federales, defensores públicos y asesores jurídicos federales, miembros de judicaturas, tanto estatales como federales, distintas a la del poder judicial de la federación, académicos (profesores o investigadores) de instituciones públicas o privadas, así como abogados postulantes que fueran miembros de algún colegio, barra o asociación de abogados debidamente registrada, puesto que el CJF consideró que existían, fuera del ámbito del Poder Judicial de la Federación, “personas de probada capacidad técnica, honorabilidad y experiencia que podrían ejercer eficazmente la función de Juez de Distrito”. Estos concursos se llevaron a cabo cuando se superó la situación de extrema emergencia que hizo necesarios los concursos de méritos arriba referidos.

<b>Concursos de oposición libre para la designación de Jueces de Distrito</b>		
<b>Plazas disponibles</b>	<b>Inscritos</b>	<b>Vencedores</b>
50	991	50
70	746	39

En el primer concurso libre también participaron personas que ya se encontraban laborando dentro del Poder Judicial de la Federación, por lo que, en realidad, de los 50 seleccionados, únicamente tres personas eran *extrañas* totalmente al mismo: dos académicos y un abogado postulante<sup>513</sup>.

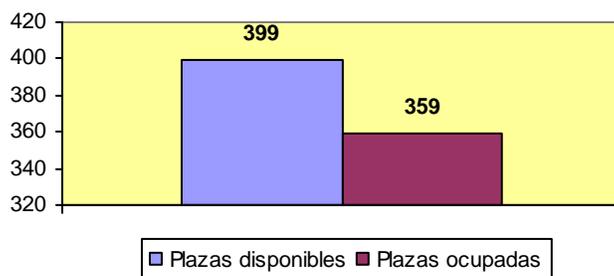
<sup>513</sup> Informe (2000:27).

Por lo que hace al segundo concurso, ninguna persona totalmente ajena al Poder Judicial de la Federación triunfó y, por otra parte, se registró el caso de un concursante que fue declarado vencedor tras haber interpuesto un recurso de revisión administrativa en contra de la decisión de declararlo no triunfador, el cual fue resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.



Lo anterior bien puede sugerir que los abogados *formados* dentro de la estructura judicial federal resultan ser, en efecto, los mejor capacitados para ocupar las categorías más altas de la carrera judicial. Sin embargo faltan experiencias que lo confirmen, pues lo que también pudo haber ocurrido es que quienes evaluaron a los participantes en este concurso hayan utilizado parámetros mejor conocidos por los *insiders* que por los *outsiders*, lo que sugeriría una tendencia a la reproducción de esquemas y prácticas judiciales, antes que a su renovación.

**Total de plazas de Juez de Distrito  
sometidas a concurso**



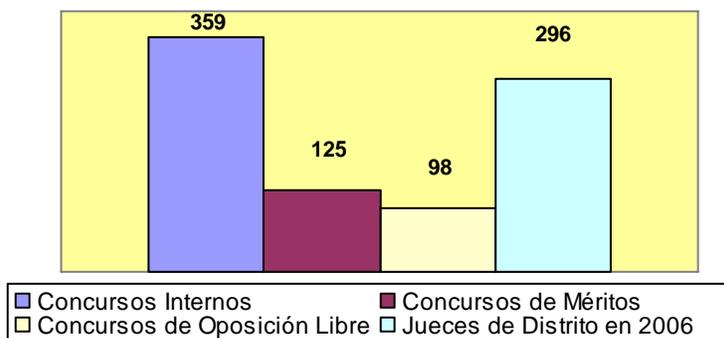
Desde 1995, un total de 582 personas han ganado algún tipo de concurso para ser designadas jueces de distrito. El número de éstos, reportado en 2007, representó el 51.8% del total de ganadores, lo que significa que en una década se renovó por completo esta categoría de la carrera judicial. Por otra parte, en 2007 había 616 magistrados de circuito, y se observa un excedente de 280 personas que triunfaron en un concurso para ser designadas jueces de distrito; para poder ser nombrado magistrado de circuito mediante concurso interno es necesario haber ocupado con anterioridad la categoría de juez de distrito; por ello es posible sostener que es altamente probable que una cantidad muy alta de esas 280 personas sean actualmente magistrados de circuito<sup>514</sup>. La antigüedad mínima que se exigía para poder participar en los concursos para ocupar la categoría de magistrado de circuito se redujo, entre 1995 y 2000, de tres años a doce meses<sup>515</sup>. Ello significaría que casi la mitad de los actuales magistrados han sido nombrados en la última década.

---

<sup>514</sup> Conforme a datos proporcionados por el propio CJF, hasta junio de 2008 se habían nombrado, previo concurso, a 355 magistrados de circuito y a 274 jueces de distrito.

<sup>515</sup> Fix-Fierro, (2001:9).

Jueces de Distrito nombrados a partir de 1995



En el caso de la categoría de magistrado de circuito, el perfil creado por el CJF, además de contemplar los requisitos exigidos por la ley, señalados arriba, se complementaba<sup>516</sup> con

un desempeño eficiente y eficaz en la cotidiana labor jurisdiccional, gracias a las habilidades alcanzadas en la función como Juez de Distrito, con profesionalismo sustentado en la capacitación de conocimientos jurídicos especializados, y demostradas vocaciones de servicio e independencia, así como en las cualidades personales de excelencia en tanto virtudes judiciales, tales como la justicia, la prudencia, el decoro, la fortaleza, la responsabilidad, el compromiso social, el respeto, la honestidad y las demás definidas en el Código de Ética del Poder Judicial de la Federación, de las que haya hecho práctica común en el ejercicio efectivo de la función jurisdiccional en un juzgado de distrito y en la conducta advertida en su trato para con los justiciables, sus compañeros y sus colaboradores en esos órganos jurisdiccionales.<sup>517</sup>

Conforme a las nuevas normas, en el caso de los concursos internos de oposición para la designación de magistrados de circuito, se evalúan, además de los requisitos legales, los siguientes elementos:

<sup>516</sup> Al igual que en el caso de los jueces de distrito, el acuerdo del CJF que presentaba en perfil de magistrado de circuito fue abrogado por el Acuerdo 31/2007.

<sup>517</sup> Artículo 2 del Acuerdo General 63/2006 del CJF.

- a) Capacidad, habilidades y conocimientos del derecho para desempeñarse en la labor judicial;
- b) Tres años, al menos, de ejercicio efectivo en el cargo de juez de distrito;
- c) Profesionalismo, para ejercer de manera responsable la función judicial<sup>518</sup>;
- d) Capacitación, apreciable mediante el acreditamiento de estudios realizados en el IJF, o por haber aprobado cursos, seminarios, diplomados, maestrías, doctorados u otros semejantes de carácter jurídico, así como la participación, comprobable, como docente, conferencista o ponente en instituciones nacionales o internacionales; y
- e) Desempeño en el cargo de juez<sup>519</sup>.

El concurso interno para la designación de magistrados de circuito se compone de cuatro etapas en las que se aplican diferentes instrumentos y parámetros de evaluación, así como, en general, una escala de calificación de 0 a 100 puntos posibles:

---

<sup>518</sup> El abrogado Acuerdo General 63/2006 del CJF, precisaba que el profesionalismo se apreciaba “mediante la elaboración de resoluciones sustentadas en argumentos jurídicos y redacción que denote claridad, conocimientos gramaticales y comprensión de los vocablos técnico jurídicos”.

<sup>519</sup> El citado acuerdo abrogado agregaba los siguientes elementos: *experiencia*, en tanto demostración de la capacidad para ejercer de manera responsable y seria la función jurisdiccional, con relevante capacidad y aplicación, verificable por el desempeño de las funciones como juez de distrito según los resultados obtenidos en las visitas realizadas y los informes circunstanciados rendidos, así como en la realización de sentencias; *conducta ética de excelencia personal*, identificada como virtud judicial que pueda verificarse por medio de reactivos internacionalmente aprobados, profesional y científicamente aplicados, y *fama pública irreprochable* de una conducta compatible con el desempeño de la función de juzgador federal.

1. Resolución de un cuestionario escrito de 50 preguntas de opción múltiple, cuya finalidad estriba en evaluar de manera inicial los conocimientos básicos de derecho indispensables para ocupar el cargo; para aprobar esta etapa se requiere alcanzar, al menos, 70 de 100 puntos posibles. A este resultado le corresponde el 20% de la calificación final del concurso.
2. Solución de un caso práctico, que consiste en la redacción de un proyecto de resolución de un caso real ya resuelto por un tribunal de circuito. El proyecto de sentencia se evaluará conforme a los siguientes parámetros (que son los mismos que se aplican en el caso de los jueces de distrito):

<b>Parámetros de evaluación del caso práctico</b>		
<b>Rubro</b>		<b>Puntaje Máximo</b>
<b>I. Aptitud para proponer soluciones jurídicamente razonables al caso</b>		<b>30</b>
	Fijar la litis	15 puntos
	Sentido del fallo	15 puntos
<b>II. Conocimiento de la técnica del juicio de amparo</b>		<b>30</b>
	Estructura de la sentencia	15 puntos
	Congruencia interna de la sentencia	15 puntos
<b>III. Argumentación</b>		<b>40</b>
	Desarrollo del tema	10 puntos
	Fundamentación y motivación	10 puntos
	Tesis aplicables	10 puntos
	Conclusión	10 puntos
<b>Total</b>		<b>100</b>

A la calificación del caso práctico le corresponde un valor de 20% de la calificación final de cada participante; sin embargo, sólo pasan a la siguiente etapa quienes hubieran obtenido un puntaje de 70 sobre 100.

3. Presentación de un examen oral, cuyo propósito consiste en que el jurado calificador pueda evaluar las habilidades y pericias del aspirante para solucionar problemas jurídicos concretos como los que

podrá enfrentar en el ejercicio del cargo, así como demostrar sus conocimientos prácticos de la ley y de la jurisprudencia. Esta etapa consiste en una exposición de un tema jurídico relacionado con una guía de estudio previamente conocida, así como en la respuesta a preguntas vinculadas al tema del caso práctico que hubiera correspondido al participante. La calificación correspondiente a esta etapa será tasada en una escala de 0 a 100, previa obtención del promedio de los puntos que cada miembro del jurado haya otorgado. El valor de esta etapa en la calificación final es de 10%.

4. Factores de evaluación general al desempeño judicial. En este caso se atiende a los siguientes parámetros:

<b>Factores de evaluación general al desempeño judicial</b>	
<b>Rubro</b>	<b>Puntaje Máximo</b>
<b>I. Cursos recibidos o impartidos en el IJF o experiencia laboral equiparable</b>	<b>40</b>
Curso de Especialización Judicial, Básico de Formación y Preparación de secretarios del PJJ	5 puntos
Diplomados	3 puntos
Experiencia laboral en diversas categorías de la carrera judicial	
Actuario	5 puntos
Secretario de Juzgado	6 puntos
Secretario de Tribunal de Circuito	7 puntos
Secretario de la Corte	8 puntos
Otros cursos de preparación y capacitación en las distintas categorías de la carrera judicial	2 puntos
Otros cursos especiales, seminarios y paneles	2 puntos
Desempeño en la función de juez, en relación con la felicitación que se haga a su favor al evaluarse las actas de visitas de inspección	1 punto por cada una de ellas, sin exceder de 6 puntos
<b>II. Antigüedad en el PJJ</b>	<b>40</b>

<b>III. Grado académico y cursos de actualización y especialización en el ámbito jurídico</b>	<b>20</b>
Doctorado	6 puntos
Maestría	4 puntos
Especialidad	3 puntos
Diplomado	2 puntos
Otros cursos	1 punto
Obras publicadas	1 punto
Docencia a nivel licenciatura y posgrado	3 puntos
<b>Total</b>	<b>100</b>

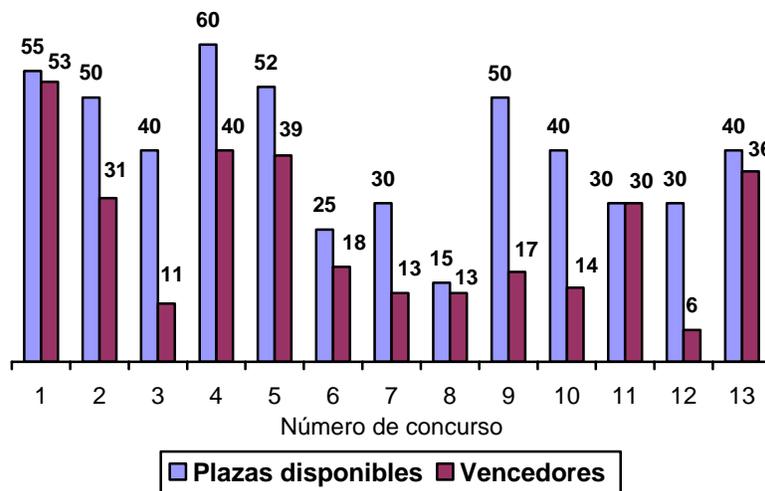
El propio acuerdo precisa que al total de puntos obtenido en atención al cuadro anterior, se le descontarán puntos cuando existan procedimientos disciplinarios resueltos desfavorablemente de la siguiente manera:

Apercibimiento privado	-2 puntos
Apercibimiento público	-3 puntos
Amonestación privada	-4 puntos
Amonestación pública	-5 puntos
Suspensión	-8 puntos

Lo que se obtenga en atención a los cuadros anteriores, constituirá el 50% de la calificación final del concurso:

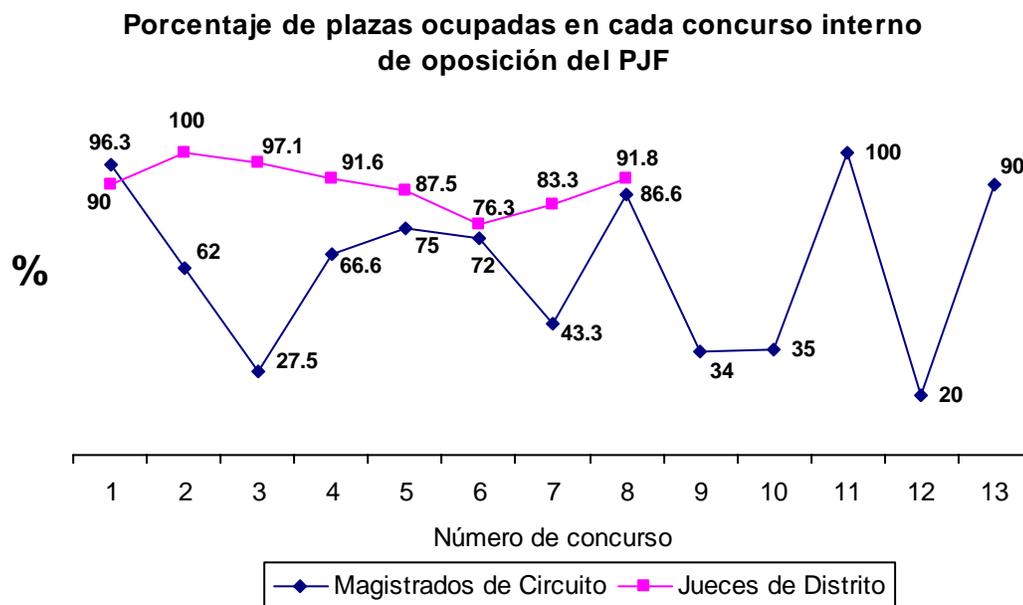
<b>Etapas del concurso</b>	<b>Porcentaje de la calificación final</b>
Cuestionario	20
Caso práctico	20
Examen Oral	10
Evaluación de Desempeño	50

### Concursos internos de oposición para la designación de Magistrados de Circuito



Por lo que toca a esta categoría, lo primero que salta a la vista es el hecho notorio de que el número de concursos para magistrados ha sido mayor que el correspondiente para jueces. El primero de estos concursos para acceder a la categoría de magistrado de circuito se llevó a cabo entre marzo y mayo de 1996.

Del total de vacantes para las que se ha convocado a concurso se ha ocupado el 62%, ello significa que por lo regular en cada concurso para alcanzar la categoría de magistrado de circuito se cubre, en promedio, un poco más de la mitad de las vacantes, y que del total de vacantes en disputa se ha cubierto esa misma proporción. Se percibe, además, una relación directa entre el número de vencedores en los concursos internos de oposición para la designación tanto de jueces como de magistrados: en los concursos para jueces se han declarado vencedoras a 359 personas, en tanto que en aquellos para magistrados han sido 321 las personas triunfadoras, no obstante que se han disputado más plazas de magistrado (517) que de juez (399).

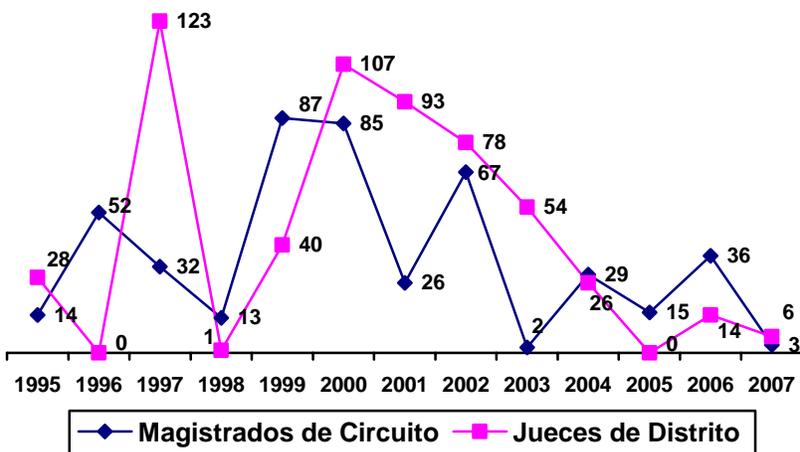


También se aprecia lo riguroso de la selección de los aspirantes; no obstante que es un hecho confesado la necesidad de crear más tribunales de circuito y de que efectivamente así ha ocurrido, ello no ha conducido al fácil

expediente de promover simplemente a los jueces de distrito en funciones; al menos eso pareciera desprenderse de los hechos, tomando en cuenta, además, que para acceder a la categoría de magistrado de circuito no se ha convocado, entre 1999 y 2006, a ningún concurso de méritos, aunque entre 1995 y 1998 el CJF designó mediante este procedimiento a 14 magistrados de circuito.

Según los datos aquí consignados, el crecimiento más acelerado de órganos jurisdiccionales federales se ha dado en los TCC, cuyos titulares son magistrados de circuito; mediante concurso interno, sólo pueden ocupar esta categoría personas que hayan sido con anterioridad jueces de distrito; de lo anterior se desprende que la creación acelerada de TCC y la subsecuente necesidad de dotarlos de titulares, que sólo pueden serlo tras haber sido jueces de distrito, ha originado una demanda marcada de estos últimos. Esto se explica debido a que la necesidad de personal se transfiere de una categoría a otra, precisamente como causa de la carrera judicial: si se requieren magistrados, éstos se designan de entre los jueces de distrito, y si se necesitan jueces de distrito, éstos se designan de entre los secretarios disponibles.

**Designaciones de juzgadores del PJF**

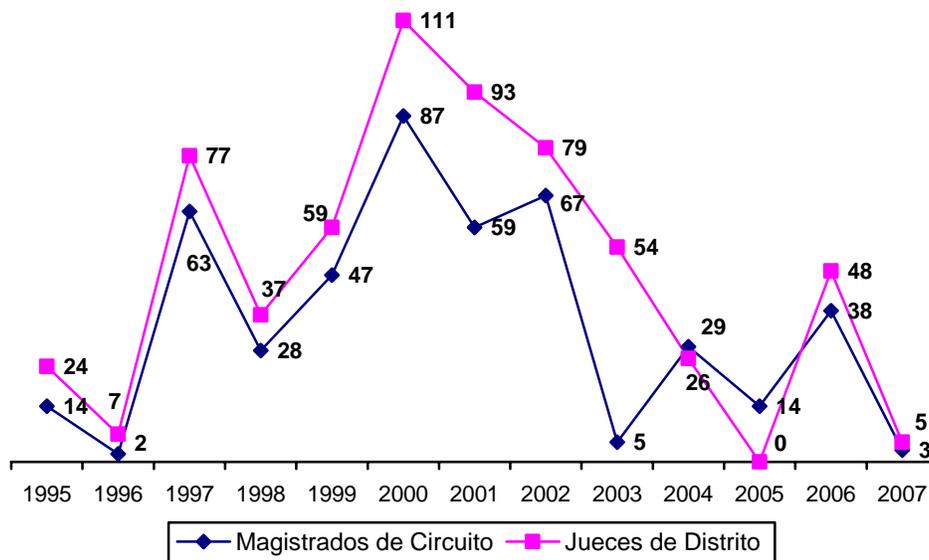


Una vez *designadas* las personas que ocuparán las categorías de juez de distrito y/o magistrado de circuito, corresponde al CJF asignar la competencia territorial y el órgano en que deban ejercer sus funciones los mencionados funcionarios judiciales. A este procedimiento se le denomina *adscripción*. Cuando para la primera adscripción de jueces o magistrados hayan varias plazas vacantes, la adscripción de los mismos se llevará a cabo tomando en consideración varios elementos a los que, según la categoría de la carrera judicial, se les asigna un valor específico (expresado en porcentajes dentro de una escala de 0 a 100), según se aprecia en el siguiente cuadro. Es importante señalar que en ningún caso se deberá dar como primera adscripción un órgano de nueva creación, en virtud del grado de dificultad que conlleva la entrada en funcionamiento de un órgano jurisdiccional; además, tratándose de vacantes en órganos especializados, el CJF dará preferencia a la materia en que el funcionario judicial se haya desempeñado dentro del Poder Judicial de la Federación.

<b>Valor de los elementos que determinan la primera adscripción de jueces o magistrados federales</b>		
<b>Criterio de adscripción</b>	<b>Jueces de Distrito</b>	<b>Magistrados de Circuito</b>
Calificación obtenida en el concurso de oposición	35 %	35 %
Cursos realizados en el IJF	15 %	10 %
Antigüedad en el Poder Judicial de la Federación o experiencia profesional	30 %	20 %
En su caso, desempeño en el Poder Judicial de la Federación	10 %	30 %
Grado académico, concepto que abarca, según la ley:	10 %	5 %
a) Nivel de estudios, y		
b) Cursos de actualización y especialización acreditados fehacientemente		
<b>Total</b>	100 %	100 %
<b>Fuente:</b> artículos 118 y 119 de la LOPJF y artículos quinto y sexto del Acuerdo General 25/1998 del CJF.		

Conforme al cuadro anterior, reviste mayor importancia el desempeño laboral dentro del órgano jurisdiccional federal tratándose de magistrados que de jueces, lo cual es por demás lógico, pues únicamente pueden acceder a la categoría de magistrado quienes se hayan desempeñado como jueces; sin embargo, se da mayor peso a la antigüedad o a la experiencia profesional al momento de adscribir a un juez recién designado que a un magistrado; resalta el hecho de que los cursos realizados en el IJF y el grado académico son evaluados, quizá, demasiado bajos, lo que, en un momento dado, puede generar desincentivos para la actualización académica de los juzgadores.

**Adscripciones de juzgadores del PJF**



El primer concurso de oposición para acceder a la categoría de magistrado de circuito se llevó a cabo en 1996; hasta noviembre de 2006, de los magistrados que integraban los TCC civiles del primer circuito, 23 de ellos, es decir, el 57.1%, tenían una antigüedad menor a los 10 años, por lo que seguramente accedieron a la categoría mediante un concurso de oposición. La proporción es similar a la que se presenta en el ámbito nacional, pues de 610 magistrados, 321 (52.6%) ocupan el cargo en virtud de haber triunfado en un concurso de oposición.

2. *Estabilidad.* El ideal de desempeño en este ámbito de observación estriba en la posibilidad de que se generen condiciones tales que el juzgador tenga certeza de que, no obstante que sus resoluciones pudieran resultar contrarias a los intereses de actores poderosos (el presidente de la república, algún partido político, una persona acaudalada, una organización civil, etcétera), permanecerá en el cargo hasta la finalización del periodo para el que fue nombrado, la edad de retiro o la muerte, lo que suceda primero, siempre y cuando no incurra en alguna falta que amerite su responsabilidad y remoción.

El conjunto de instrumentos que integran este sector de las garantías judiciales, es uno de los que posee mayor significado para lograr la independencia de las integrantes del organismo judicial, y cuya forma más perfeccionada consiste en la *inamovilidad*, es decir, que la designación de los jueces no está sujeta a renovaciones periódicas sino que se prolonga hasta el fallecimiento o hasta la edad de retiro forzoso, salvo remoción justificada del juez respectivo<sup>520</sup>.

La permanencia del juzgador en su cargo representa un beneficio directo tanto para la judicatura como cuerpo, como para el propio individuo, puesto que las decisiones judiciales no están sujetas a la complacencia de una mayoría o un sujeto en particular. Sagüés<sup>521</sup> menciona la existencia de dos sistemas básicos:

---

<sup>520</sup> Fix-Zamudio, (1993:369).

<sup>521</sup> Sagüés, (1998:65).

- a) la estabilidad permanente o absoluta, en la cual la designación de los miembros de la judicatura es vitalicia, limitada sólo por la responsabilidad de éstos y su edad y condiciones de retiro; y
- b) la estabilidad transitoria, en la cual los miembros de la judicatura son nombrados y/o adscritos por un tiempo determinado, al cabo del cual se examina el desempeño del funcionario y se realiza una nueva designación y/o adscripción; normalmente una vez lograda la ratificación el nombramiento se torna definitivo.

Los jueces de distrito y los magistrados de circuito duran seis años en el ejercicio de su cargo, al cabo de los cuales pueden ser o no ratificados o promovidos; en caso de que sean ratificados o promovidos su nombramiento (que no su adscripción) adquiere, por decirlo de alguna manera, *definitividad* y sólo podrán ser privados de sus puestos en caso de que incurran en alguna causal de responsabilidad de las previstas en las normas aplicables a la materia.

<b>La estabilidad de los juzgadores del Poder Judicial de la Federación</b>		
<b>Órgano</b>	<b>Duración en el cargo por años</b>	<b>Órgano que nombra</b>
Magistrado de Circuito	6	Pleno del CJF
Juez de Distrito	6	Pleno del CJF

**Fuente:** Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para la ratificación de magistrados y jueces se toman en consideración los elementos valorados según el cuadro siguiente.

<b>Elementos que determinan la ratificación de jueces y magistrados federales</b>
<b>Criterios de Readscripción</b>
Desempeño que se haya tenido en el ejercicio de la función
Resultados de las visitas de inspección
Grado académico, concepto que abarca, según la ley:
a) Nivel de estudios, y

---

b) Cursos de actualización y especialización acreditados fehacientemente

---

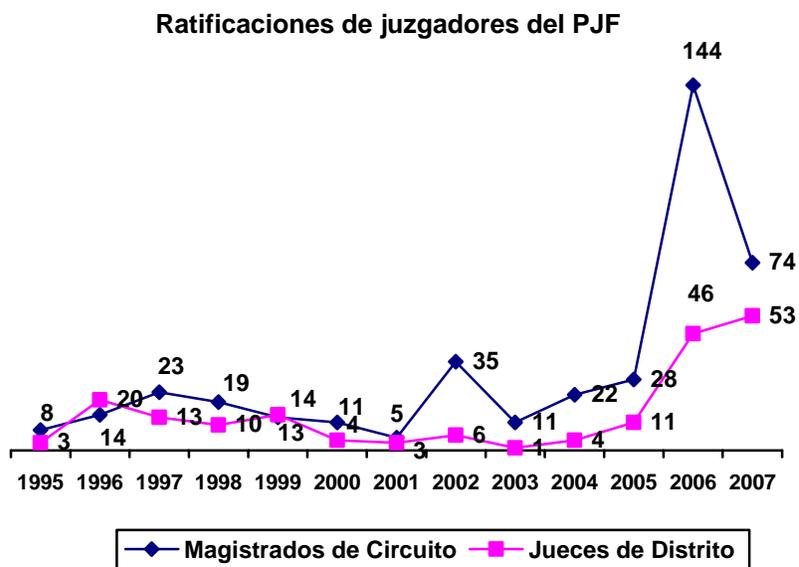
No haber sido sancionado por falta grave, con motivo de una queja de carácter administrativa

---

**Fuente:** artículo 121 de la LOPJF.

---

En la siguiente gráfica se aprecia que, a partir de 1997 y hasta 2002, disminuyó el número de juzgadores (tanto jueces como magistrados) ratificados; esto debe tener relación con el hecho de que cada vez hubo menos magistrados y jueces que cubrieran los requisitos para poder ser ratificados, en particular por lo que hace a la antigüedad en el cargo. Los vectores comienzan a observar una tendencia hacia arriba, la que se manifiesta en forma evidente en 2006, en razón de la mayor antigüedad que comienzan a ganar los juzgadores en sus cargos, resultado de una desaceleración del crecimiento del poder judicial.



El desempeño de los jueces y magistrados es evaluado, fundamentalmente, mediante las visitas de inspección que lleva a cabo un órgano auxiliar del CJF denominado Visitaduría Judicial; ésta inspecciona tanto el funcionamiento del órgano jurisdiccional como la conducta de los integrantes del mismo. Las visitas de inspección pueden ser:

- a) *ordinarias*, las cuales tienen efectos primordialmente preventivos, de control o para recabar información respecto al funcionamiento del órgano, al desempeño de sus miembros, a las condiciones de trabajo y a las necesidades del órgano mismo; se llevan a cabo al menos un par de veces al año;
- b) *ordinarias para efectos de ratificación*, éstas se practican cuando está a punto de vencerse el término de seis años durante el cual ejerce su cargo un juez o magistrado y en los últimos seis meses no se haya practicado una visita ordinaria; la inspección, en este caso, comprenderá únicamente el periodo en que ha dejado de inspeccionarse el desempeño del funcionario a ratificar y el funcionamiento del órgano jurisdiccional del que es titular, sin que obste lo anterior para que se practique una o varias visitas en alguno o algunos de los órganos jurisdiccionales de los que con anterioridad haya sido titular el funcionario a ratificar;
- c) *extraordinarias*, visitas que se llevan a cabo cuando existen elementos de prueba que a juicio del Pleno del CJF y del Secretario Ejecutivo de Disciplina hagan presumir que un juez o magistrado federal ha incurrido en irregularidades.

Por regla general, los visitadores:

1. Pedirán la lista del personal para comprobar su asistencia;
2. Verificarán que los valores estén debidamente guardados, en la caja de seguridad del propio órgano jurisdiccional o en alguna institución de crédito;

3. Comprobarán si se encuentran debidamente asegurados los instrumentos y objetos de delito, en particular las drogas recogidas;
4. Revisarán los libros de gobierno a fin de determinar si se encuentran en orden y contienen los datos requeridos;
5. Harán constar el número de asuntos pendientes de acordar, pendientes de dictárseles sentencia, recurridos, amparos concedidos y negados, sentencias de amparo ejecutoriadas, etcétera, para determinar la carga de trabajo del órgano;
6. Examinarán diferentes expedientes de los diferentes asuntos de los que conozca el órgano visitado;
7. Entrevistarán al personal y, en su caso, a los usuarios del servicio.

Para la investigación de la comisión de posibles irregularidades por algún juez o magistrado, se puede formar también un comité de investigación, mecanismo que opera, principalmente, cuando se trata de determinar la posible existencia de responsabilidad administrativa y la imposición de la sanción correspondiente.

En el caso de los TCC civiles del primer circuito, al final de 2006 sólo 9 magistrados aún no eran ratificados, por lo que el 78.5% de los titulares de los referidos órganos jurisdiccionales habían obtenido ya una estabilidad plena en su cargo, razón por la cual, puede afirmarse que la probabilidad de que tengan un desempeño independiente aumenta considerablemente. Aunado a lo anterior, cabe destacar el hecho de que el 60.8% (14) de los magistrados que accedieron al cargo mediante concurso ya han sido ratificados, por lo que el 33.3% de los magistrados de TCC civiles del Distrito Federal alcanzaron la categoría y permanecen en sus cargos por méritos propios, lo que contribuye, sin duda, a generar condiciones suficientes, y ya no sólo necesarias, de independencia.

3. *Remuneración.* El ideal de desempeño en este ámbito estriba en el otorgamiento a los juzgadores de salarios lo suficientemente satisfactorios

como para evitar que a través del ofrecimiento de dinero se vea afectada la independencia e imparcialidad judiciales.

Un elemento indispensable para la independencia judicial es la certidumbre en el pago que reciben los funcionarios judiciales, en particular los miembros de la judicatura; se ha establecido constitucionalmente, por lo regular, como garantía judicial, la prohibición de que durante el tiempo de su encargo la remuneración que reciban los jueces sea disminuida. También en la constitución se establece que la remuneración que perciban por sus servicios los ministros de la SCJN, los magistrados de circuito, los jueces de distrito, los consejeros del CJF, así como los magistrados electorales, no podrá ser disminuida durante su encargo.

<b>Remuneración neta correspondiente a las categorías principales de la carrera judicial (se expresan en pesos)</b>										
<b>Categoría</b>	1999		2000		2001		2002		2003	
	Min	Max	Min	Max	Min	Max	Min	Max	Min	Max
Magistrado de Circuito	55,292	104,709	83,601	132,016	88,809	126,904	93,087	149,327	97,060	151,893
Media	80,000		107,808		107,856		121,207		124,476	
Juez de Distrito	45,174	65,191	65,933	78,147	74,504	86,291	81,674	145,355	85,638	145,355
Media	55,182		72,040		80,397		113,514		115,496	
<b>Fuentes:</b> Catalogo General de Puestos, Secretaría Ejecutiva de Finanzas del Consejo de la Judicatura Federal, Agosto de 2001 y manuales de percepciones anuales.										

<b>Remuneración neta correspondiente a las categorías principales de la carrera judicial (se expresan en pesos)</b>							
<b>Categoría</b>	2004		2005		2006		<b>2007</b>
	Min	Max	Min	Max	Min	Max	
Magistrado de Circuito	102,510	151,893	108,387	152,344	111,752	154,565	
Media	127,201		130,365		133,158		<b>162, 182</b>
Juez de Distrito	90,331	145,355	95,483	146,257	96,874		
Media	117,843		120,870		96,874		<b>148, 324</b>
<b>Fuentes:</b> Catalogo General de Puestos, Secretaría Ejecutiva de Finanzas del Consejo de la Judicatura Federal, Agosto de 2001 y manuales de percepciones anuales.							

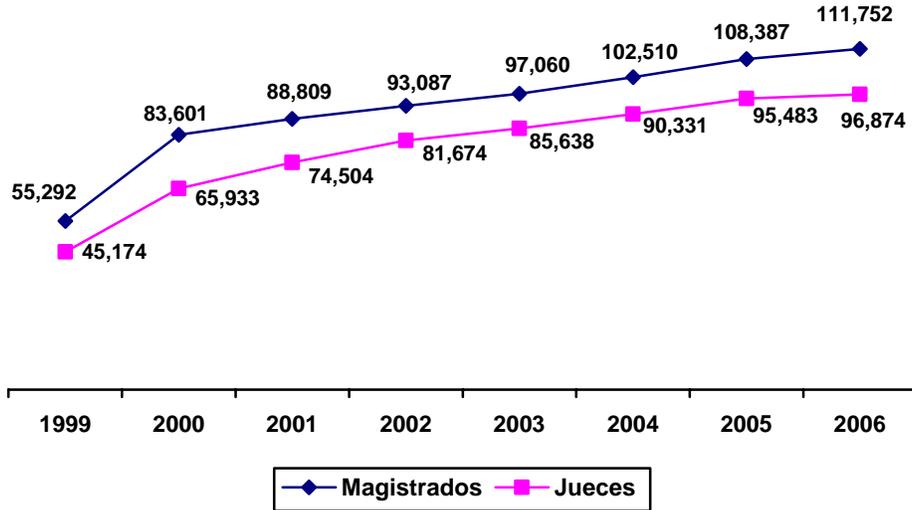
Según los datos de los cuadros anteriores, los sueldos correspondientes a las categorías principales de la carrera judicial se han convertido en un incentivo indudable para que algunos de los mejores elementos profesionales se sientan atraídos a la función jurisdiccional, por lo que es muy poco probable que las personas que estuvieran interesadas en ingresar a la carrera dejen de hacerlo en virtud de los ingresos que percibirían; por si fuera poco lo anterior, muchos de estos sueldos están homologados a los de la administración pública federal, por lo que la independencia y estabilidad de los juzgadores se fortalece.

La existencia de remuneraciones mínimas y máximas a categorías iguales implica la existencia de “mecanismos para recompensar los esfuerzos laborales individuales, y no mantenerse exclusivamente en la recompensa general por el nivel que se ocupa”<sup>522</sup>. De esta forma se trata de premiar el desempeño y el constante mejoramiento individual en la labor desempeñada, buscando que la calidad de la función no decaiga una vez lograda la plena estabilidad de quien ocupa una categoría de la carrera judicial. Dentro de este mismo esquema de estímulos o incentivos se encuentra la posibilidad de que los magistrados y jueces opten por la obtención de años sabáticos y becas para estudio o investigación.

---

<sup>522</sup> Cossío, (1996:100).

**Sueldos mínimos de juzgadores del PJF (miles de pesos)**



Conforme con los datos anteriores, la variación porcentual en el sueldo de los juzgadores del poder judicial federal es la que se muestra en el siguiente cuadro:

<b>Incremento porcentual entre 1999 y 2007</b>		
	Mínimo	Máximo
Magistrado de Circuito	14.16	35.43
Juez de Distrito	29.87	59.80

*4. Responsabilidad.* El ideal de desempeño en este ámbito consiste en la generación de arreglos institucionales que permitan que los juzgadores, no obstante su independencia, entendida como ausencia de control, estén sometidos a un escrutinio público continuo, de forma tal que, en caso de la comisión de alguna falta tipificada o una conducta impropia, puedan ser sancionados, conforme a un procedimiento previamente previsto.

En este sentido, la independencia de la judicatura está afectada por el sistema de responsabilidades atribuibles a sus miembros y, en general, a todos los funcionarios judiciales. En ese caso se busca establecer “los supuestos específicos y excluyentes a partir de los cuales pueda llegarse a considerar que un funcionario judicial ha incurrido” en alguna falta en el desempeño de su encargo, además de determinar “las penas que por ella deba corresponder”,<sup>523</sup>.

Un factor generador indispensable de la independencia judicial es, pues, la estabilidad en el cargo relacionada directamente con un claro sistema de responsabilidades. El sistema de responsabilidades en una organización está fuertemente influido por el particular sistema de poder dentro de la misma; quien cuenta con el poder o facultad de nombramiento discrecional sólo puede exigir responsabilidad del nombrado en razón de elementos totalmente subjetivos tales como, por ejemplo, la lealtad.

Un sistema objetivo de selección y nombramiento tiene que coexistir paralelamente con un sistema claro, definido y objetivo de responsabilidades; ello redundará en la certidumbre necesaria que los juzgadores necesitan tener para gozar de independencia *interna*, es decir, la ausencia de vinculaciones que faciliten que las decisiones de los órganos jurisdiccionales sean determinadas por algún superior jerárquico. La certidumbre que genera la estabilidad y un sistema objetivo de responsabilidades ampara al juzgador, en forma individual, del resto de la estructura judicial.

Es importante señalar que según el texto original de la Constitución Federal de 1917 (junto con una reforma practicada en 1928) los ministros, los magistrados y los jueces podían ser removidos de sus cargos *por mala conducta*; en tal caso el presidente de la república podía solicitar la destitución ante las cámaras del congreso, las que por mayoría absoluta de votos decidían al respecto; antes de pedir a las cámaras la destitución de alguno de estos funcionarios judiciales, el presidente de la república oía a éste en privado, *a efecto de poder apreciar en conciencia la justificación de tal*

---

<sup>523</sup> Cossío, (1996:34).

*solicitud*<sup>524</sup>. A fines de 1982 se modificó este sistema de “responsabilidad”, para incluir a los ministros, magistrados y jueces del poder judicial federal dentro del conjunto de servidores públicos a los que les resulta aplicable un sistema menos subjetivo de responsabilidades.

Durante el tiempo de ejercicio de su cargo, ni los magistrados de circuito ni los jueces de distrito pueden ser removidos del mismo sino únicamente cuando incurran en alguna causal de responsabilidad. Para efectos de aplicación del Título Cuarto de la Constitución Federal (De la Responsabilidad de los Servidores Públicos), se reputan como servidores públicos todos los miembros del Poder Judicial de la Federación. Como tales, pueden incurrir en responsabilidad de diferentes tipos: política, administrativa, penal y civil; en esta ocasión centraré la atención en los dos primeros tipos de responsabilidad.

*Responsabilidad política:*

- Sujetos: los ministros de la SCJN, los consejeros del CJF, los magistrados del TE y los jueces de distrito y los magistrados de circuito;
- Causales: actos u omisiones que, cometidos en el ejercicio de las funciones públicas, redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho:
  1. Ataque a las instituciones democráticas;
  2. Ataque a al forma de gobierno republicano, representativo y federal;
  3. Violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;
  4. Ataque a la libertad de sufragio;
  5. Usurpación de atribuciones;
  6. Cualquier infracción (por vía de acción u omisión) a la Constitución o leyes federales que cause perjuicio grave a la Federación, uno o varios estados o a la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;

---

<sup>524</sup> Tena Ramírez, (1999:866).

7. Violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal.

Los ministros, magistrados de circuito y jueces de distrito serán también responsables al establecer o fijar la interpretación de los preceptos constitucionales en las resoluciones que dicten, cuando se compruebe que hubo cohecho o mala fe.

- Sanciones: destitución del servidor público y su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

*Responsabilidad administrativa:*

- Sujetos: todos los miembros del Poder Judicial de la Federación: desde ministros de la SCJN hasta secretarios, actuarios y oficiales judiciales;
- Causales:
  1. Realizar conductas que atenten contra la independencia de la función judicial, tales como aceptar o ejercer consignas, presiones, encargos o comisiones, o cualquier acción que genere o implique subordinación respecto de alguna persona, del mismo u otro poder;
  2. Inmiscuirse indebidamente en cuestiones del orden jurisdiccional que competan a otros órganos del Poder Judicial de la Federación;
  3. Tener una notoria ineptitud o descuido en el desempeño de las funciones o labores que deban realizar;
  4. Impedir en los procedimientos judiciales que las partes ejerzan los derechos que legalmente les correspondan en los procedimientos;
  5. Conocer de algún asunto o participar en algún acto para el cual se encuentren impedidos;
  6. Realizar nombramientos, promociones o ratificaciones infringiendo las disposiciones generales correspondientes;

7. No poner en conocimiento del Consejo de la Judicatura Federal cualquier acto tendiente a vulnerar la independencia de la función judicial;
  8. No preservar la dignidad, imparcialidad y profesionalismo propios de la función judicial en el desempeño de sus labores;
  9. Emitir opinión pública que implique prejuzgar sobre un asunto de su conocimiento;
  10. Abandonar la residencia del tribunal de circuito o juzgado de distrito al que esté adscrito, o dejar de desempeñar las funciones o las labores que tenga a su cargo;
  11. Las previstas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, siempre que no fueren contrarias a la naturaleza de la función jurisdiccional, y
  12. Las demás que determine la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- Sanciones: apercibimiento privado o público, amonestación privada o pública, sanción económica, suspensión, destitución del puesto, inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público; tratándose de los jueces y magistrados la destitución sólo procede cuando incurran en una causa de responsabilidad grave en el desempeño de sus cargos y cuando reincidan en una causa de responsabilidad sin haber atendido a las observaciones o amonestaciones que se les hagan por faltas a la moral o a la disciplina que deben guardar conforme a la ley y a los reglamentos respectivos.

El CJF ha ido incrementando las sanciones impuestas, de forma tal que parece que entre más tiempo pase será mayor el número de castigos a jueces y magistrados; ello indica, también, una *institucionalización* paulatina, un proceso en el cual el órgano ha comenzado a ejercer, cada vez con mayor liberalidad, sus facultades sancionadoras. El crecimiento del número de sanciones debe ser interpretado así, no como un aumento de las faltas disciplinarias cometidas por magistrados y jueces; además, hay que tener en cuenta que, al aumentar el universo de los sujetos al régimen disciplinario, es decir, al haber más jueces y magistrados, el número de sanciones debe crecer proporcionalmente también.

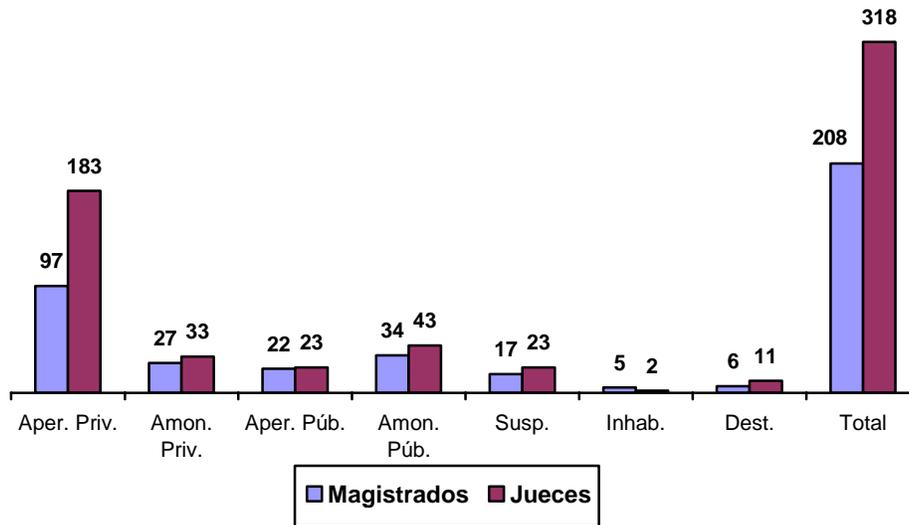
Sanciones de 1995 a noviembre de 2007. <sup>525</sup>								
Sancionados	Aper. Priv.	Amon. Priv.	Aper. Páb.	Amon. Páb.	Susp.	Inhab.	Dest.	Total
<b>Magistrados de Circuito</b>	97	27	22	34	17	5	6	<b>208</b>
<b>Jueces de Distrito</b>	183	33	23	43	23	2	11	<b>318</b>
<b>Secretario de Tribunal</b>	27	3	6	6	3	5	5	<b>55</b>
<b>Secretario de Juzgado</b>	81	7	4	8	3	7	13	<b>123</b>
<b>Actuario Judicial</b>	30	1	3	3	1	0	2	<b>40</b>
<b>Defensor Páblico</b>								
<b>Federal</b>	7	0	4	11	18	0	10	<b>50</b>
<b>Oficial Judicial</b>	8	2	3	1	1	1	2	<b>18</b>
<b>Total</b>	<b>433</b>	<b>73</b>	<b>65</b>	<b>106</b>	<b>66</b>	<b>20</b>	<b>49</b>	<b>812</b>

Fuente: <http://www.cjf.gob.mx/vigdiscip/sed/>

Finalmente, y de acuerdo al cuadro anterior, el 64.6% de los apercibimientos privados ha recaído en juzgadores, siendo los jueces de distrito los más sancionados con esta medida; por lo que hace a las amonestaciones privadas, el 82.1% de las mismas han tenido como destinatario a un juzgador; el 69.2% de los apercibimientos páblicos le ha tocado a juzgadores, al igual que el 72.6% de las amonestaciones páblicas, el 60% de las suspensiones, el 35% de las inhabilitaciones y el 34.6% de las destituciones. Así, sólo en tres casos (un magistrado y dos jueces) se ha aplicado la máxima sanción posible: inhabilitación tras la destitución.

<sup>525</sup> Mediante la información administrativa 031/2008-A, el Comité de Acceso a la Información del Consejo de la Judicatura Federal comunicó que “[l]a Secretaría Ejecutiva de Disciplina considera que la información que se solicita es de carácter páblico, sin embargo, no se cuenta con el índice de las sanciones impuestas a los magistrados de Circuito por año, sólo de manera general como se reporta en la página de Internet del Consejo de la Judicatura Federal, en el rubro de las Secretarías Ejecutivas y en la correspondiente a la Secretaría Ejecutiva de Disciplina”. Lo que se perseguía al haber solicitado el referido índice, era llevara acabo un cruce de datos para poder determinar, de manera indiciaria, con qué frecuencia y severidad se han sancionado a los juzgadores federales y verificar si habría alguna correlación con la integración tanto de la Comisión de Disciplina como con el Pleno del CJF. Lamentablemente éste no cuenta con la información solicitada.

### Sanciones impuestas a juzgadores del PJF



#### c) Celeridad.

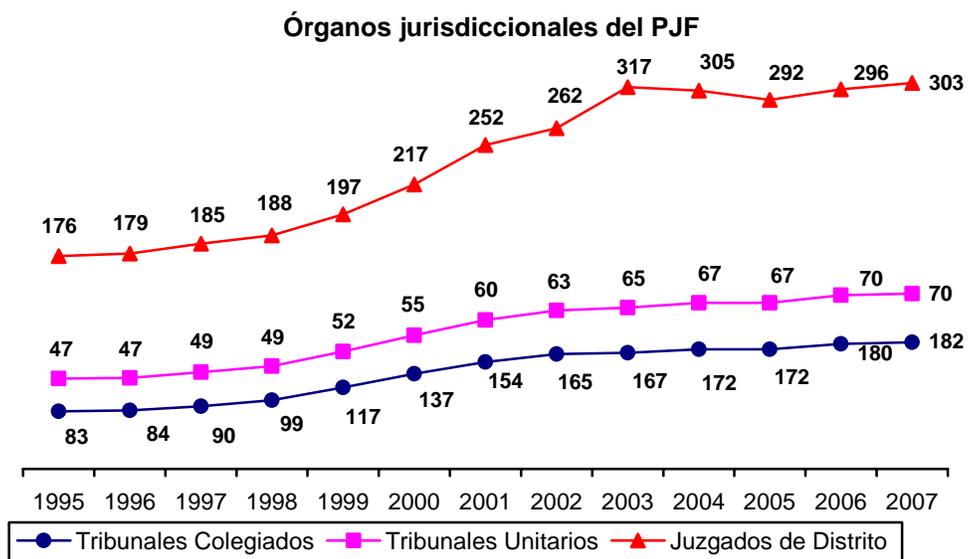
Los tribunales resultan eficientemente rápidos o prontos en la medida en que la función jurisdiccional, a través del proceso, es ejercida por éstos en los plazos legales, se evita el rezago de los asuntos, la dilación de los procesos y el aumento de la carga de trabajo.

<b>PRONTITUD (CELERIDAD)</b>		
<b>Ámbito de observación</b>	<b>Ideal de desempeño</b>	<b>Indicador</b>
<b>Litigiosidad</b> <sup>526</sup>	Número de casos, es decir de procesos (que suponen un litigio), de los que conocen los tribunales en un lapso determinado, así como su frecuencia y tendencia	1. Casos ingresados al año por cada 100 mil habitantes y variación porcentual en los últimos diez años.
<b>Carga de trabajo</b>	La cantidad de casos que quedan pendientes de resolver al finalizar cada año es cada vez menor.	2. Ingreso de casos anual por juzgador y variación porcentual en los últimos diez años. 3. Carga de trabajo anual por juzgador y variación porcentual en los últimos diez años.
<b>Emisión de resoluciones</b>	Los casos son resueltos en los plazos legales, sin dilaciones y el rezago tiende a disminuir.	4. Asuntos resueltos al año por juzgador. 5. Tasa de resolución anual por juzgador y variación porcentual en los últimos diez años. 6. Índice de congestión y variación porcentual en los últimos diez años. 7. Tasa de duración de cada caso y variación porcentual en los últimos diez años. 8. Asuntos pendientes al finalizar el año por juzgador.

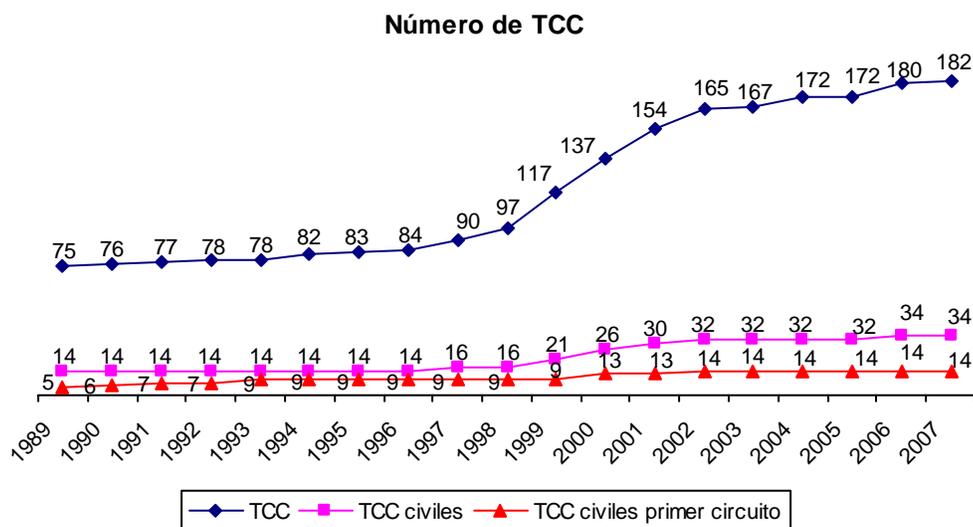
En los últimos diez años los órganos jurisdiccionales del poder judicial federal han observado un incremento notable. Tal aumento ha sido una respuesta organizacional del poder judicial federal al aumento de su carga de

<sup>526</sup> Es importante destacar que, por lo que toca a este aspecto, lo que se observa no es propiamente el desempeño de la organización, puesto que la litigiosidad es un factor que no controlan los tribunales, sin embargo se considera un dato relevante que, si bien puede ser subsumido en la carga de trabajo, su apreciación en lo individual puede ayudar a buscar explicaciones a los datos obtenidos.

trabajo. Entre 1996 y 2001 la demanda de usuarios de los TCC se incrementó en un 222%, es decir, es posible sostener que se experimentó una explosión de litigios en tales órganos, debido, sobre todo, al aumento de juicios de amparo directo promovidos. Este aumento de TCC se aprecia claramente en la siguiente gráfica.



De los 182 TCC, 34 (18.8%) son especializados en materia civil y 14 (41.1%) de éstos corresponden al primer circuito, es decir, al Distrito Federal.



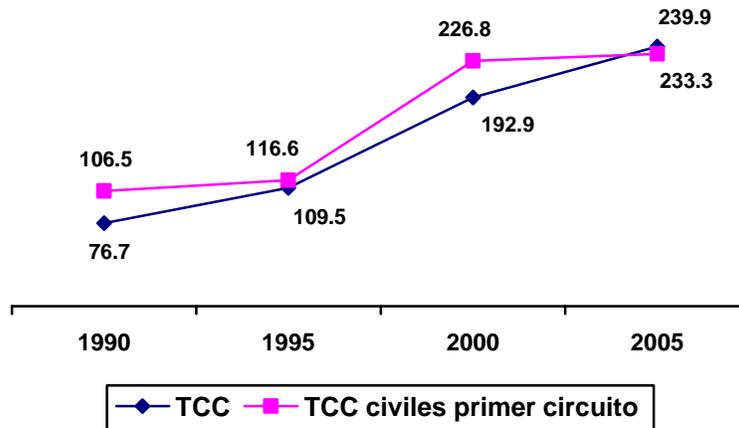
1. *Litigiosidad*. Ésta es la cualidad de litigioso, es decir, la cualidad de aquello que es propenso a los litigios. El término pretende indicar la tendencia a llevar los litigios ante los tribunales. En este sentido cabe hacer una distinción importante. El litigio es un presupuesto del proceso, de la misma manera que lo es de las formas autocompositivas. Es decir, el litigio existe antes del proceso; éste presupone un litigio, aunque no necesariamente el litigio origine un proceso. Por lo tanto, hablar de *litigiosidad* implica hacer referencia a una tendencia, en un grupo de personas determinado, a generar o crear conflictos o litigios. Sin embargo, no todos los litigios son llevados a (ni resueltos por) los tribunales.

Si lo que se pretende con el uso del término “litigiosidad” es hacer referencia al número de casos, es decir de procesos (que suponen un litigio), de los que conocen los tribunales en un lapso determinado, así como su frecuencia y tendencia, podría hablarse, más bien, de “procesalidad”, ello en razón de lo aclarado en el párrafo anterior. Sin embargo, en virtud de que el término

“litigiosidad” tiene una difusión mayor, se empleará éste, tomando en cuenta la aclaración anterior.

En 1976, Gessner<sup>527</sup> demostró que los mexicanos que habitaban en las ciudades estaban más dispuestos a entablar un litigio o pleito que los habitantes del campo; los hombres resultaban más proclives al conflicto que las mujeres. Según la profesión, los empleados administrativos resultaron ser lo más dispuestos al litigio, seguidos por los profesionistas y los comerciantes. Por lo que hace al ingreso, quienes se ubicaron en los extremos, es decir, quienes ganaban menos y quienes ganaba más, resultaron ser los menos inclinados a los conflictos<sup>528</sup>. Finalmente, por lo que hace a la materia del conflicto, los porcentajes más altos se registraron en los casos de “trabajo”, “deudas” y “familia”. Conforme con los datos anteriores, la de México tendería a resultar una de las ciudades con mayor índice de conflictos o litigios, por lo tanto de procesos.

**Casos ingresados por 100 mil habitantes**



<sup>527</sup> Gessner, (1984:19-25).

<sup>528</sup> Este dato se confirma, en lo fundamental, en Concha, *et al* (2004:127-128).

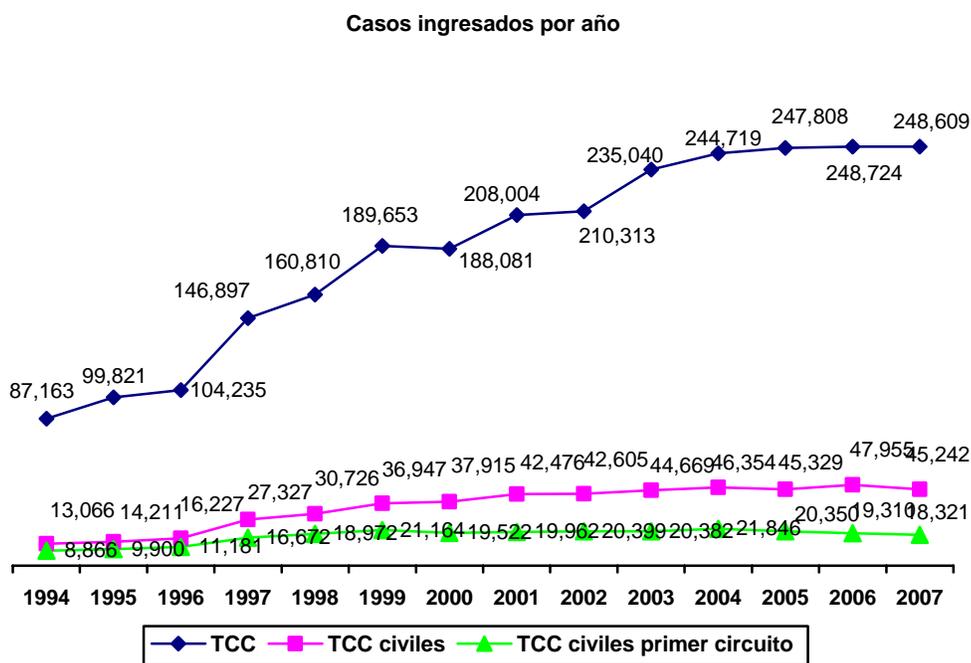
Los datos de la gráfica anterior, parecieran confirmar la hipótesis anterior, pues sólo hasta 2005 se puede apreciar un descenso en este índice de litigiosidad; es decir, por lo regular, los habitantes del Distrito Federal han generado mayor cantidad de procesos, que implican, obviamente, litigios. Por ello es posible sostener que la de México ha sido una ciudad que, en relación con el resto del país, al generar mayor cantidad de litigios, requiere contar con una mayor infraestructura judicial que los procese. Por otra parte, el hecho de que los vectores de la gráfica anterior se hayan acercado en 2005, más que indicar un descenso de la litigiosidad en el primer circuito, cabría apreciarlo como un acercamiento del resto de la república a las condiciones que hicieron del Distrito Federal la localidad con el mayor índice de litigiosidad.

<b>Variación porcentual de casos ingresados por 100 mil habitantes</b>			
	1995	2000	2005
TCC	29.9	43.2	19.5
TCC civiles del primer circuito	8.6	48.5	2.8

2. *Carga de trabajo.* Ésta es el resultado de la suma de los casos pendientes al iniciar cada año más los casos iniciados durante el mismo año. Es indicador, por lo tanto, de la cantidad de asuntos de los que tendrá que conocer, al año, cada órgano jurisdiccional, y si bien el número de procesos iniciados escapa al control de los juzgadores, lo cierto es que la variable que está bajo el control de éstos es la consistente en el número de casos pendientes de resolver. Es decir, la manera en que cada juzgador incide en su carga de trabajo estriba en tratar de reducir el número de casos que, al cabo del año, quedan pendientes de resolución. De esta forma, la carga de trabajo será un indicador importante de la eficiencia judicial.

El ideal en este caso estriba en que el desempeño procesal del juzgador sea tal que le permita abatir, en la mayor medida posible, la cantidad de casos que quedan, al finalizar cada año, pendientes de resolver, puesto que a éstos se sumarán, el siguiente año, todos los nuevos casos.

Entre 1994 y 2006, los TCC, en general, registraron un 64.9% de variación del número de casos ingresados. En el caso de los TCC civiles, tal modificación ha sido de 72.7%, en tanto que tratándose de estos órganos jurisdiccionales especializados en la Ciudad de México la variación ha sido de 54%.

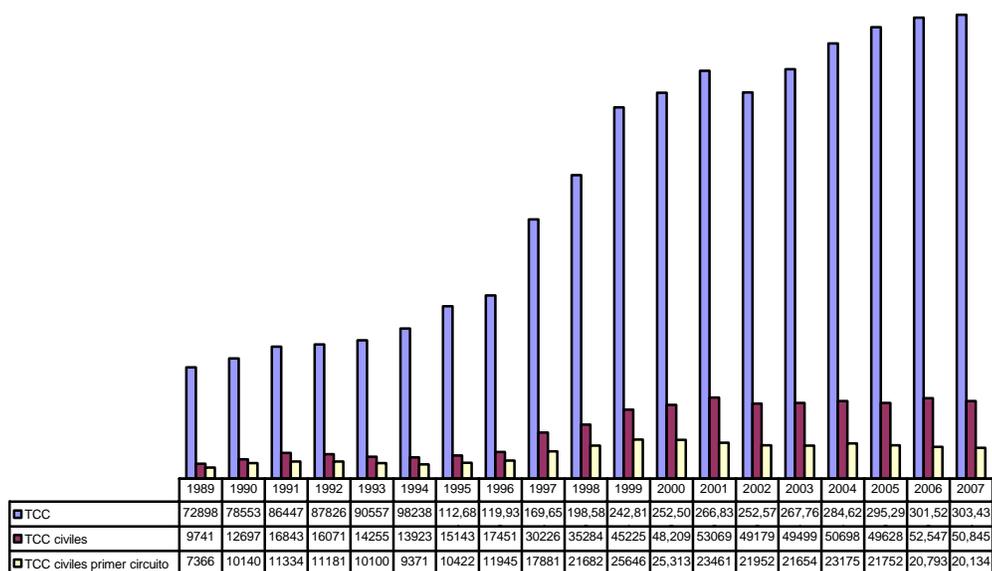


Conforme a los datos de la gráfica siguiente, entre 1989 y 1994 se presenta un aumento moderado de la carga de trabajo de todos los TCC, aunque en términos generales el incremento fue de aproximadamente 26 mil asuntos. Sin embargo, este aumento resultó menor en el caso de los TCC civiles y aún menos impactante para los del primer circuito. En el siguiente quinquenio la carga de trabajo de todos los TC casi se triplicó, lo que pudo haber afectado

de manera más directa a los TCC civiles del Distrito Federal, que durante ese periodo fueron 9.

El crecimiento de la carga de trabajo en los TCC civiles del primer circuito debió resultar tan alarmante que de los 5 TCC especializados en materia civil que se crearon en 2000, cuatro de ellos se ubicaron en la Ciudad de México. Esta medida coincidió con un descenso en el número de asuntos ingresados en los TCC civiles de dicha entidad, de forma tal que la combinación de ambos hechos (el aumento de órganos y el descenso de los ingresos) incidió en una reducción de la carga de trabajo a partir de 2001, la cual vuelve a incrementarse hasta 2004.

**Carga de trabajo de TCC**



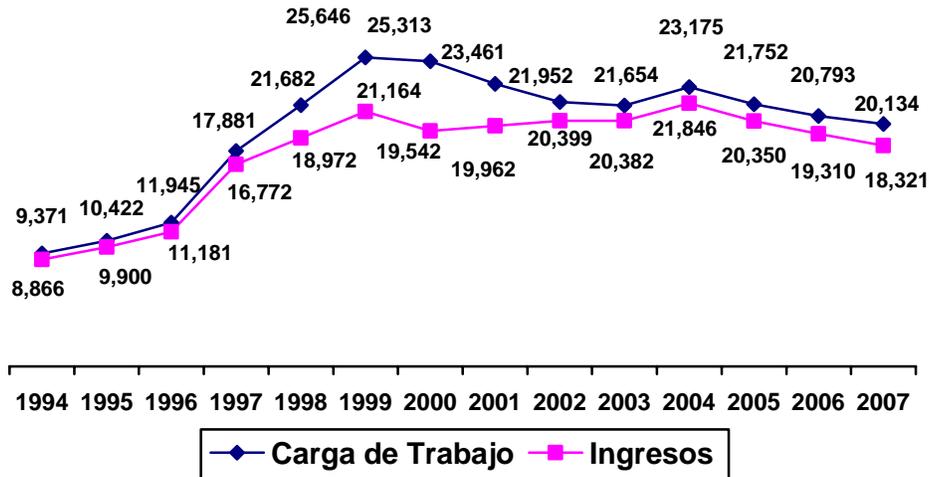
La respuesta organizacional del poder judicial al crecimiento de la carga de trabajo resulta evidente: a mayor demanda, más tribunales. Los años que registran una mayor carga de trabajo coinciden con aquellos en los cuales se

crearon más TCC, y en general más órganos jurisdiccionales del poder judicial federal. El problema de la sobrecarga de la demanda de los servicios públicos puede enfrentarse con un incremento de la oferta (a más procesos, más tribunales); sin embargo, la oferta no se puede expandir al mismo ritmo que la demanda, principalmente porque el Estado carece de recursos suficientes para crecer infinitamente. Llegará un momento en que el “pastel” (la oferta) no alcance para todos y un momento en el cual el Estado no tenga recursos para generar más infraestructura o siquiera para mantener la ya creada. Ello condujo, en el pasado, a crisis fiscales del Estado.

El crecimiento del poder judicial federal puede resultar ineficiente a largo plazo, pero en lo inmediato le ha permitido enfrentar la emergencia. No obstante que en México aún no existe un equilibrio óptimo entre el número de juzgadores y la cantidad potencial de usuarios, es evidente que el aumento de órganos jurisdiccionales no se puede sostener al ritmo de crecimiento de la demanda de los mismos, por lo que es un buen momento para revisar el diseño de nuestros procesos para determinar qué otras opciones de solución de conflictos son viables, aunadas a una mayor capacidad instalada del poder judicial.

En la siguiente gráfica se muestra, ya en lo particular, el comportamiento de la carga de trabajo de los TCC civiles en el Distrito Federal. Se puede apreciar que, a diferencia de lo que sucede con todos los TCC, en los cuales la carga de trabajo ha registrado un aumento moderado, en los TCC civiles en general y en particular en los del Distrito Federal, se presenta una tendencia descendente, aunque en forma moderada.

### Carga trabajo de TCC civiles del Primer Circuito

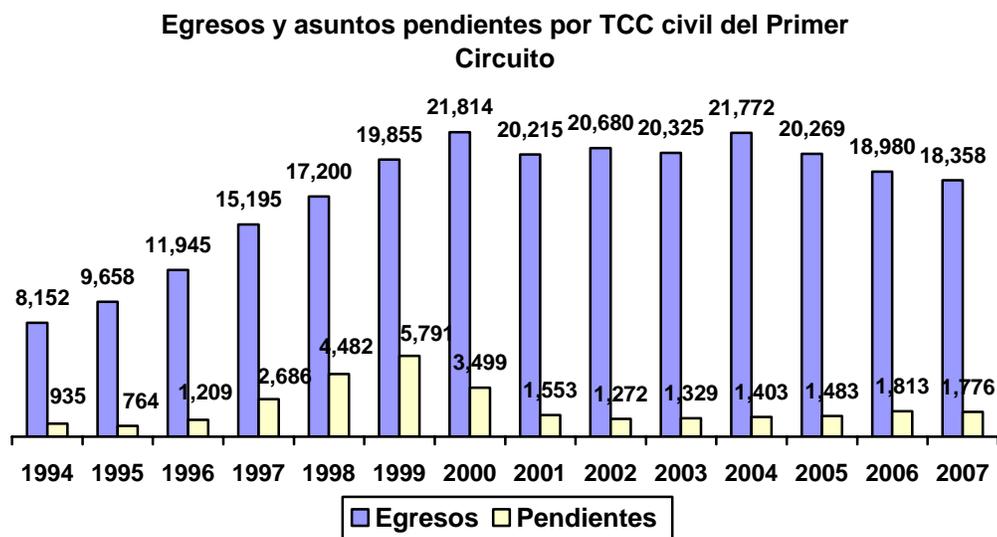


La grafica anterior muestra un periodo crítico entre 1998 y 2001, cuando los vectores tienden a separarse, lo cual es indicativo de que los TCC civiles del Primer Circuito resolvían menos casos e ingresaban más, es decir, la explosión de litigios se pudo haber complementado con un descenso en la eficiencia organizacional de los tribunales, a lo cual se respondió con un aumento de órganos, pues en dicho periodo se pasó de 9 a 13 TCC civiles. Sin embargo, la afirmación que puede llegar a tener mayor sustento es que tales hechos si bien coinciden, no son independientes, pues es muy probable que la mayor cantidad de asuntos por atender afectara la eficiencia de los órganos jurisdiccionales.

A partir de 2002, ya con 14 TCC civiles en el Distrito Federal, los vectores tienden a acercarse, lo que anuncia una mayor cantidad de asuntos resueltos por año, puesto que carga de trabajo es la que resulta de sumar los asuntos pendientes de terminación al inicio del año y los ingresos. Si la carga disminuye es porque se combinan dos factores: o llegan menos asuntos a los tribunales o éstos resuelven más asuntos o ambas cosas. Entre 1999 y 2004 el ingreso de asuntos a los TCC civiles del primer circuito no tuvo

variaciones importantes (aproximadamente 700 casos), sin embargo la carga de trabajo sí se vio afectada de manera significativa (de 2500 casos, aproximadamente). Ello puede responder, sin duda al aumento de órganos jurisdiccionales, pero también a que éstos trabajen en forma más eficiente.

3. *Emisión de resoluciones.* Los datos de la siguiente gráfica muestran el aumento de asuntos terminados (egresos) en los TCC civiles de la Ciudad de México. Entre 1994 y 2000 se ve claramente la tenencia a concluir, en promedio, alrededor de 2000 asuntos más que el año previo, lo que coincide en términos generales con el incremento de los ingresos. Sin embargo entre 1998 y 1999 los ingresos se incrementan en casi 3000 asuntos, pero los egresos aumentaron a un ritmo menor, por lo que la carga de trabajo se incrementó en casi 4000 casos. En la siguiente gráfica se aprecia como se refleja esto en la cantidad de asuntos que quedan pendientes en el periodo mencionado. Si arriba se habló de un periodo crítico entre 1998 y 2001, los años más difíciles son 1998 y 1999. Es por ello, muy seguramente que a partir de 2000 se toma la decisión de enfrentar el problema mediante la expansión del poder judicial federal.



El hecho de que a mayor número de asuntos que ingresan a los tribunales les corresponda un mayor número de asuntos que son concluidos o que egresan de los mismos, ha sido analizado, en relación con los juzgados de distrito, por algunos investigadores mexicanos. Las tendencias estadísticas que han encontrado los han llevado a considerar la posibilidad de que los órganos jurisdiccionales del poder judicial federal recurran con frecuencia al desechamiento de los asuntos, debido al incumplimiento de algún requisito formal de la demanda, como “válvula de escape” a la presión que representa el aumento de la demanda del servicio.

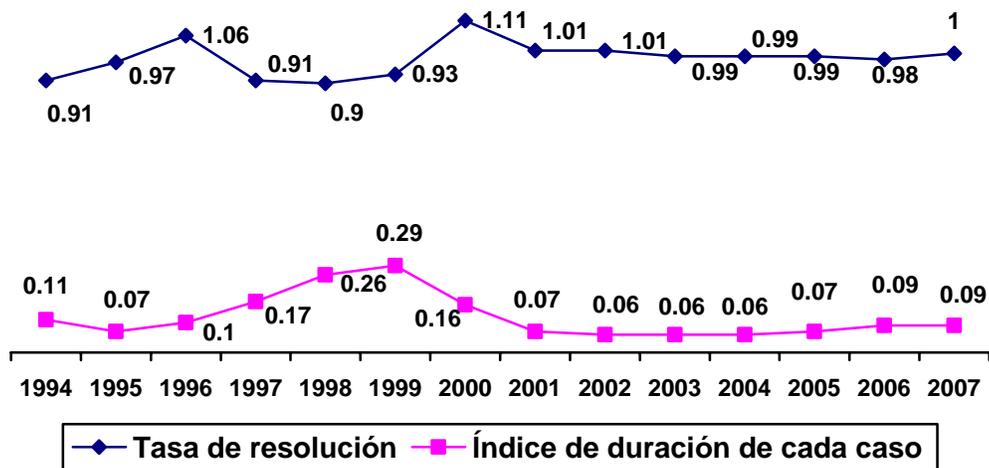
Los datos que muestran las referidas investigaciones no dejan lugar a dudas en torno a una sola cosa: existe una relación evidente entre el incremento de los ingresos y el incremento de asuntos desechados. Sin embargo, de este hecho se pueden inferir, al menos, dos hipótesis, la primera: que los jueces de distrito sean excesivamente escrupulosos e inflexibles en la revisión de los requisitos formales que debe cubrir la demanda de amparo indirecto; la segunda: que las demandas de amparo sean redactadas cada vez con mayor frecuencia con descuido y no cumplan con los requisitos básicos que la legislación exige. Por supuesto que a lo anterior se puede sumar una combinación de ambas hipótesis: que la redacción de las demandas de amparo indirecto sea descuidada y que los jueces de distrito sean escrupulosos e inflexibles en exceso.

Para verificar alguna o todas las hipótesis anteriores es necesario analizar con cierto método los asuntos que se hubieran desechado en un periodo y juzgado determinado. Sin embargo, hasta el momento desconozco algún análisis de este tipo, por lo que las hipótesis continúan siéndolo. En otras palabras, de la relación evidente entre el incremento de los ingresos y el incremento de asuntos desechados en los juzgados de distrito, no se puede seguir justificadamente que estos órganos jurisdiccionales recurran al desechamiento como “válvula de escape” a la presión que representa el aumento de la demanda del servicio.

En la gráfica siguiente se muestran dos aspectos relacionados de manera directa con la productividad de los órganos jurisdiccionales, en particular de los TCC civiles del primer circuito. Por una parte se presenta la tasa de

resolución, que es la relación de los egresos entre los ingresos y permite identificar la proporción de los ingresos que fueron resueltos durante un año, de forma tal que en la medida en que el indicador sea mayor a uno se habría resuelto la totalidad de los asuntos que hubieran ingresado en un año y parte de los asuntos pendientes. De esta forma, un indicador mayor a uno implica un porcentaje de mayor eficiencia, mientras que un indicador menor a uno significa un porcentaje deficitario de eficiencia.

**Indicadores de productividad en TCC civiles del Primer Circuito**



Por otra parte, la gráfica anterior también muestra el comportamiento del índice de duración de cada caso, el cual es la relación del número de asuntos pendientes al finalizar un año sobre el número de asuntos concluidos en el mismo año. Los asuntos pendientes se relacionan con el tiempo necesario para concluir un caso, de forma tal que este dato se puede utilizar cuando la duración específica de cada caso no está disponible. También recibe el nombre de “tasa de asuntos pendientes”, pues mide la proporción que representan los asuntos pendientes de resolución en comparación con los

egresos. En la medida en que este indicador sea cero el tiempo que un asunto ha de esperar para ser concluido es menor.

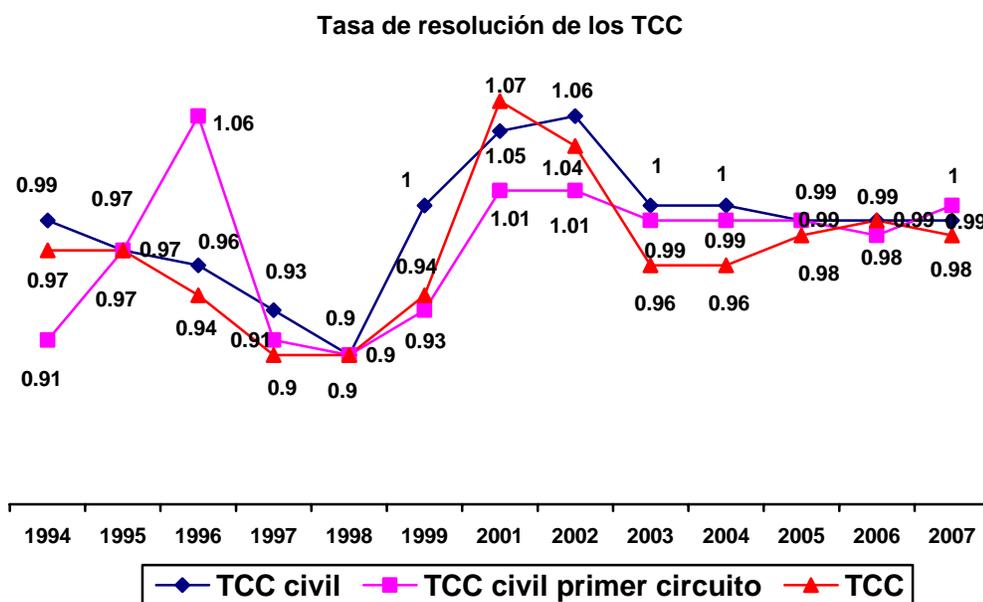
En la gráfica anterior, lo ideal es que los vectores tiendan a alejarse, pues lo óptimo de la tasa de resolución es que tienda a ir más allá de uno, en tanto que el índice de duración de casos tiene un comportamiento óptimo si se acerca a cero. Un acercamiento de los vectores sugiere que se resuelven menos casos y se ocupa más tiempo para ello. Un alejamiento, por lo contrario, implica que se concluyen más asuntos en menos tiempo.

Entre 1997 y 1999 los vectores tienden a acercarse, de forma tal que se confirma lo indicado por gráficas anteriores:

- a partir de 1996 el tiempo que requerido para concluir un asunto comienza ser cada vez mayor;
- en 1999 se presenta el mayor índice de dilación (29% de tiempo más que el óptimo), que se corresponde con un decremento de la tasa de resolución;
- en 2000, muy seguramente debido a la creación de más órganos y la disminución del número de ingresos, se reduce notablemente y alcanza los niveles que mantenía en 1997, aunque comparativamente sigue siendo alto (16% de tiempo más que el óptimo);
- a partir de 2001 este índice ha observado un comportamiento estable y razonablemente muy aceptable.
- Por otra parte, la tasa de resolución muestra un desempeño muy similar al índice de dilación, siendo 1998 el año menos productivo, con un déficit de asuntos concluidos del 0.1%;
- en cambio, 2000 se presenta como el año de mayor eficiencia resolutoria, pues se alcanzó un .11% más allá de lo óptimo;
- igualmente, a partir de 2001 la tasa de resolución muestra un comportamiento estable y razonablemente muy aceptable.

Lo anterior cobra mayor sentido si se compara el desempeño de los TCC civiles del primer circuito con el de todos los TCC civiles y todos los TCC en general. En la gráfica siguiente se muestra de manera evidente el hecho de que 1996 fue un año de desempeño excelente de los TCC

civiles en el Distrito Federal, a lo que siguió el periodo crítico. Obsérvese, por otra parte, que en 1995 existió coincidencia en la tasa de resolución de todos los tipos de órganos observados, lo que se vuelve a presentar en 1998, con una disminución de 0.07%, y casi coincide de nueva cuenta en 2005, con un ligero incremento.



El comportamiento de los TCC civiles del primer circuito resulta más abrupto que el del resto de TCC civiles, aunque casi igual de accidentado que el de todos los TCC. En esta gráfica se resalta con mayor claridad el descenso de la tasa entre 1996 y 1997 respecto de los TCC civiles del primer circuito, y ayuda a mostrar que el desempeño de éstos en 1996 fue atípico. Un elemento que es necesario considerar al momento de evaluar el desempeño judicial de esos años, es el del número de cambios en la integración de los TCC civiles del primer circuito.

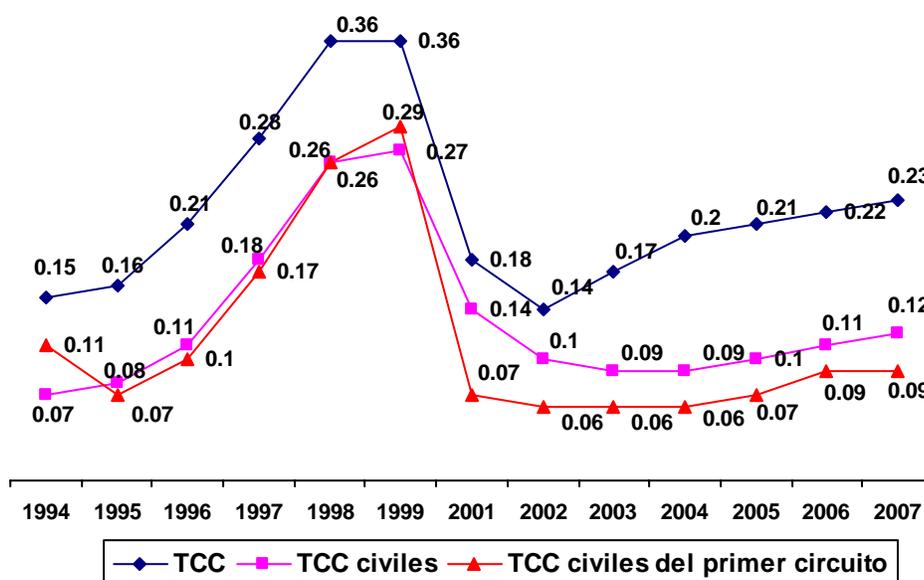
Cuadro 1: Integración de los Tribunales Colegiados civiles del Primer Circuito									
Año	Primero	Segundo	Tercero	Cuarto	Quinto	Sexto	Séptimo	Octavo	Noveno
1996	Luz	Martín	José	Gilda	Efraín	Enrique	Manuel	María del	Ismael
	María	Antonio	Becerra	Rincón	Ochoa	Ramón	Ernesto	Carmen	Castellanos
	Perdomo	Ríos	Santiago	Orta	Ochoa	García	Saloma	Sánchez	Rodríguez
	Juvera					Vasco	Vera	Hidalgo	
		Víctor	José Luis	Alvaro	José				
	Wilfrido	Manuel	García	Ovalle	Rojas	Ana	Adolfo	José Luis	Guadalupe
	Castañón	Islas	Vasco	Álvarez	Aja	María	Olgúin	Caballero	Olga Mejía
León	Domínguez				Yolanda	García	Cárdenas	Sánchez	
	J. Joaquín	María			José	Ulloa			
	Herrera	Soledad			Nabor	Ramírez		Guillermo	
	Zamora	Hernández			González	de		Antonio	
		Ruiz de			Ruiz	Rebollo		Muñoz	
		Mosqueda						Jiménez	
1997	Luz	Martín	José	Gilda	Efraín	Gustavo	Manuel	María del	Ismael
	María	Antonio	Becerra	Rincón	Ochoa	Rafael	Ernesto	Carmen	Castellanos
	Perdomo	Ríos	Santiago	Orta	Ochoa	Parrac	Saloma	Sánchez	Rodríguez
	Juvera					Rodríguez	Vera	Hidalgo	
		Víctor	José Luis	Álvaro	José				
	Wilfrido	Manuel	García	Ovalle	Rojas	Adalid	Adolfo	José Luis	Guadalupe
	Castañón	Islas	Vasco	Álvarez	Aja	Ambríz	Olgúin	Caballero	Sánchez
León	Domínguez				Landa	García	Cárdenas		
	J. Joaquín	María	Faustino	Arturo					
	Herrera	Soledad	Cervantes	Ramírez		Clementina	Guillermo	María	
	Zamora	Hernández	León	Sánchez		Ramírez	Antonio	Eugenia	
		Ruiz de				Moguet	Muñoz	Estela	
		Mosqueda				Goyzueta	Jiménez	Martínez	
								Cardiel	

En el cuadro anterior se han sombreado los nombres de los magistrados que se incorporaron por primera ocasión a alguno de los TCC civiles del primer circuito. Si en 1996 sólo se presentaron 3 nuevas incorporaciones, en el año siguiente fueron más del doble (7). En 1998 las integraciones variaron poco, ya que se incorporó un magistrado al sexto, y se sustituyó a un magistrado en el octavo y a una magistrada en el noveno. En 1999 las integraciones variaron mucho en virtud de la creación de nuevos órganos, los cuales fueron integrados, en buena medida, con magistrados provenientes de los antiguos TCC civiles del propio primer circuito.

Por lo que hace al índice de dilación, la gráfica siguiente muestra claramente que, no obstante el periodo crítico que experimentaron, los TCC civiles del Distrito Federal resultan ser, con mucho, órganos que resuelven mucho más rápido que el resto de TCC civiles y que todos los

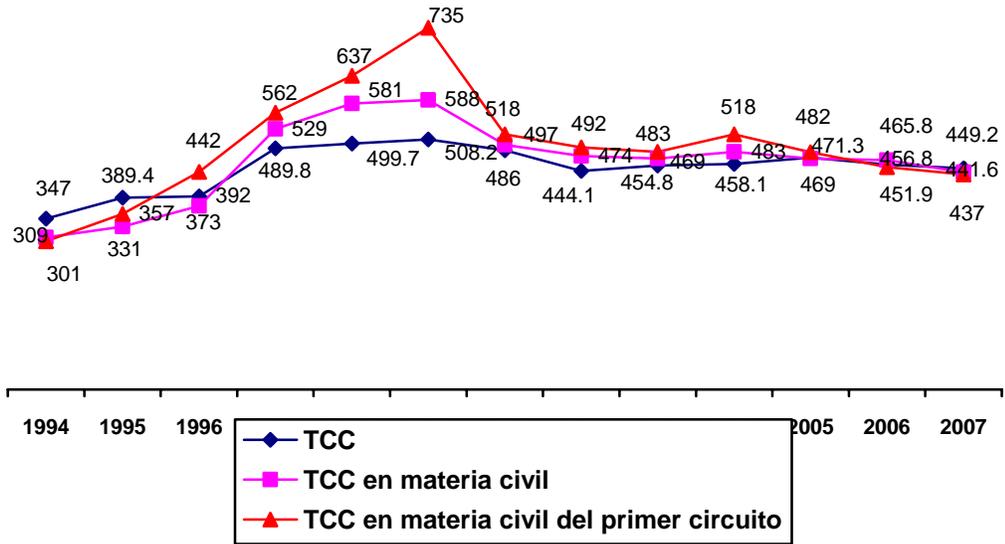
TCC en conjunto. Comparativamente, los tribunales civiles del primer circuito han observado en la última década un desempeño mucho mejor que el resto de órganos similares. En otras palabras, los TCC civiles del primer circuito son de los más eficientes, desde el punto de vista de la celeridad, del poder judicial federal.

Índice de duración de cada caso en TCC

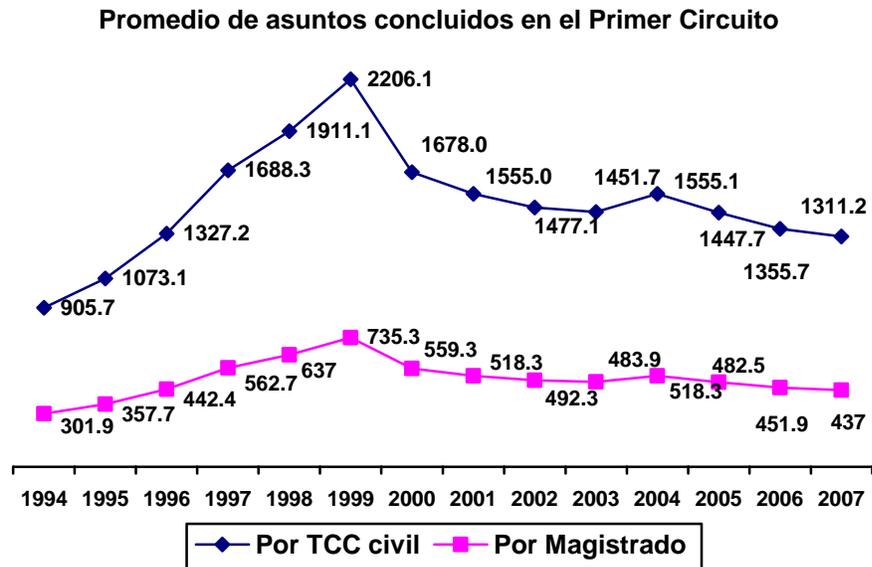


Esta eficiencia comparativa de los TCC civiles del primer circuito, que puede ser resultado, muy seguramente, de la propia presión que representa contar con uno de los índices de ingresos más elevados del país, se aprecia de mejor manera si se considera el total de asuntos concluidos por órgano y por magistrado.

**Promedio de asuntos concluidos por magistrado de TCC**



Por lo regular, los magistrados de los TCC civiles del primer circuito concluyen más asuntos que los magistrados de otros TCC; en 1999, en promedio, concluyeron casi 230 asuntos más que el resto de sus compañeros. En la gráfica siguiente se puede apreciar la relación entre asuntos concluidos por TCC civil del primer circuito y concluidos por cada magistrado de cada uno de tales órganos.



Las medidas inmediatas tomadas por el Consejo de la Judicatura Federal para enfrentar la explosión de la demanda del servicio dieron resultados satisfactorios hasta el momento, pues los TCC civiles del primer circuito han mantenido, después de varios años de complicaciones, un desempeño eficiente desde el punto de vista de la celeridad. En otras palabras, los TCC civiles de la Ciudad de México son eficientemente rápidos, pues ejercen la función jurisdiccional, a través del proceso, dentro de los plazos legales y evitan el rezago de la carga de trabajo.



**CAPÍTULO DÉCIMO TERCERO**  
**UN ESTUDIO DE CASO:**  
**EL SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO CIVIL DEL PRIMER**  
**CIRCUITO**

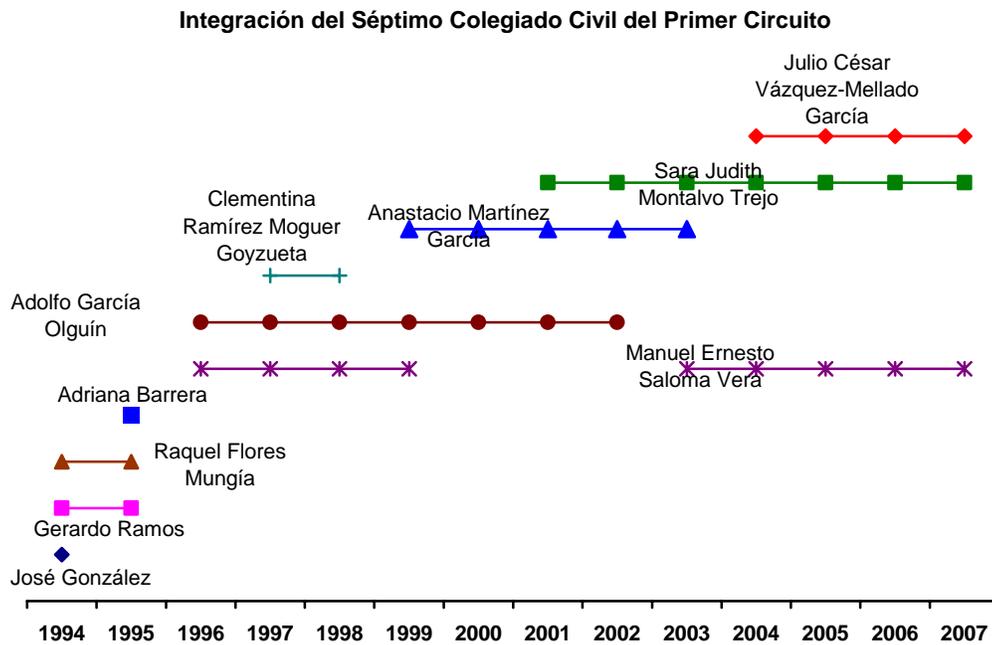
De los catorce TCC civiles en el Distrito Federal se ha seleccionado, en forma aleatoria, a uno de ellos, el Séptimo, para observar particularmente su desempeño a la luz de los indicadores que se han propuesto en este trabajo. El Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito se integra por los siguientes juzgadores:

<b>Magistrado</b>	<b>Edad</b>	<b>Antigüedad como magistrado</b>	<b>Entidad de procedencia</b>	<b>Universidad de la que egresó</b>	<b>Antigüedad en el 7° TCC civil</b>
Sara Judith Montalvo Trejo	69	18	Veracruz	Iberoamericana (privada)	6
Manuel Ernesto Saloma Vera	58	20	Puebla	Autónoma de Guerrero	5 (anteriormente ya había integrado este TCC)
Julio César Vázquez-Mellado García	66	16	Distrito Federal	UNAM	4

Conforme a lo anterior, todos los magistrados mencionados:

- a) No fueron nombrados mediante concurso de oposición, en virtud de que ese mecanismo de designación comenzó a ser empleado una vez que los citados ya habían sido nombrados magistrados de circuito.
- b) Han sido ratificados, de forma tal que no pueden ser privados de su cargo sino por incurrir en alguna causal de remoción o destitución.

Los cambios en la integración de este órgano jurisdiccional se precisan en la siguiente gráfica.



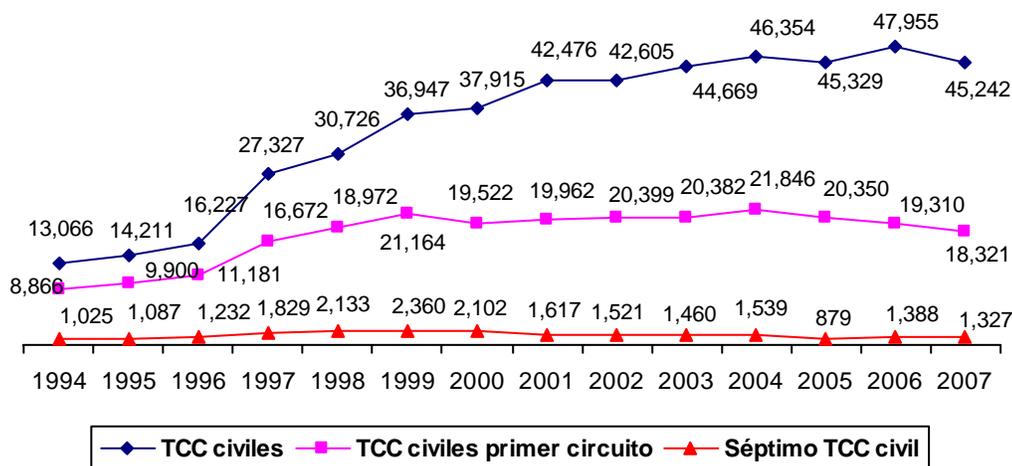
Por otra parte, cada magistrado es auxiliado, en la elaboración de proyectos de sentencias, por cuatro secretarios, y el tribunal, como órgano, cuenta con tres actuarios para notificar sus resoluciones. Además de los cuatro secretarios ya mencionados, cada magistrado cuenta con el apoyo de otras nueve personas, que desempeñan diferentes tareas administrativas y operativas. Así, en total, cada uno de los tres magistrados mencionados tiene a su cargo un total de 13 personas. La secretaría de acuerdos es una oficina del tribunal que dispone de 17 personas para brindar los servicios que requiera la oficina judicial, la que está cargo de quien presida al tribunal; la presidencia de este órgano es rotativa entre los integrantes del mismo y cambia año con año.

<b>Personal auxiliar de los magistrados del Séptimo TCC civil del primer circuito</b>									
	<b>Secretarios</b>		<b>Actuarios</b>		<b>Demás personal: secretario particular, oficiales administrativos, oficial del SISE, intendentes y choferes.</b>			<b>Total</b>	
	H	M	H	M	H		M	H	M
Ponencia 1	2	2					9	2	11
Ponencia 2	1	3			1		8	2	11
Ponencia 3	1	3			2		7	3	10
Secretaría de acuerdos			3		9		5	12	5
<b>Total</b>	<b>4</b>	<b>8</b>	<b>3</b>		<b>12</b>		<b>29</b>	<b>19</b>	<b>37</b>

Al igual que sucedió con el resto del poder judicial federal, el periodo crítico de la explosión de litigios fue, en el caso del Séptimo TCC civil del primer circuito, la segunda mitad de la década de los 90, pues entre 1996 y 1997 se registró un incremento de 48.4% en los casos ingresados, mientras que entre 1997 y 1998 el porcentaje, si bien alto, se redujo, pues fue de 16.6%. En el siguiente año volvió a disminuir y se colocó en 10.6% tal incremento. A partir de 2001 la cantidad de asuntos iniciados en este TCC civil se ha estabilizado, aunque es de resaltar el hecho de que en 2005 se observa un comportamiento atípico, pues disminuyó, respecto del año anterior, un 42.8%, por lo que el año siguiente, en el cual retoma la tenencia anterior, el aumento fue de 57.9%.

En la gráfica siguiente se observa, además, que el número de asuntos que ingresan a los TCC civiles en todo el país observa una leve tendencia al alza, en contraste con la estabilidad que observa el vector que indica el número de ingresos en los TCC civiles del primer circuito; es decir, se incrementan los asuntos en los TCC civiles que no están en el Distrito Federal. Esto, insisto, responde muy seguramente al hecho de que las condiciones que en el pasado generaron una sobrecarga de la justicia civil en la Ciudad de México (sobre todo las socioeconómicas) han comenzado a presentarse en otras entidades federativas.

### Casos ingresados por año

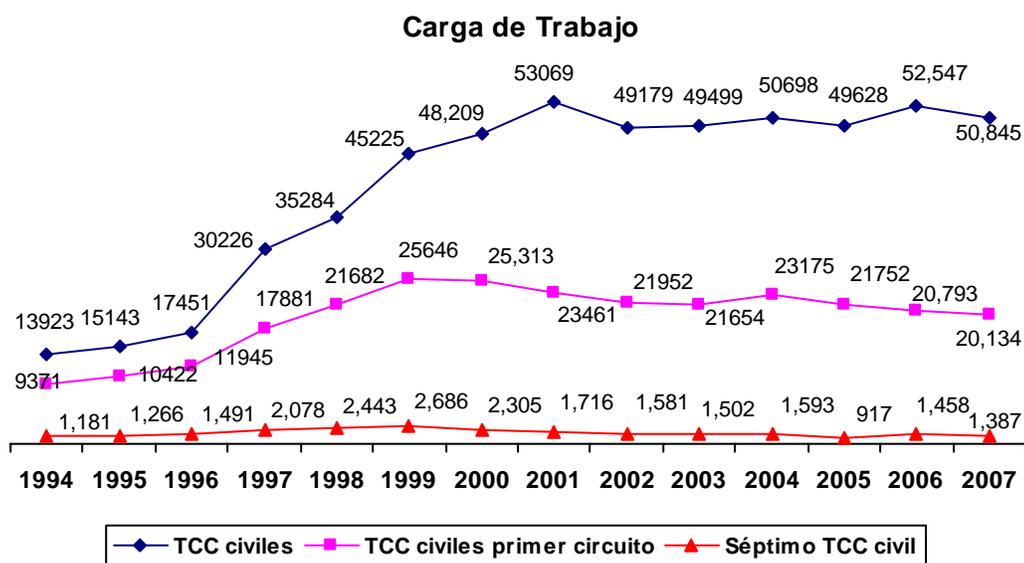


Por otra parte, es preciso recordar que la carga de trabajo es resultado de dos factores, por un lado, la cantidad de asuntos que se inician durante el año que corre y, por el otro, la cantidad de asuntos que no se concluyeron el año anterior, por lo que es un indicador de la capacidad de la organización para satisfacer la demanda de su servicio en un tiempo razonable.

La gráfica siguiente informa sobre un crecimiento porcentual importante entre 1996 y 1997: 39.3; el año siguiente la carga de trabajo registró un incremento de 17.5%, el año siguiente fue de 9.9% y, finalmente, entre 1999 y 2000 la carga de trabajo disminuyó en un 14.1%, este dato es relevante porque el promedio de todos los TCC civiles del primer circuito sólo disminuyó 1.2% y el de todos los TCC civiles del PJJ aumentó. En otras palabras, las cifras parecen indicar que entre 1999 y 2000 el Séptimo TCC civil del primer circuito observó un desempeño bastante eficiente, por lo que

hace a la carga de trabajo, no obstante que durante 2000 sólo funcionó con dos magistrados.

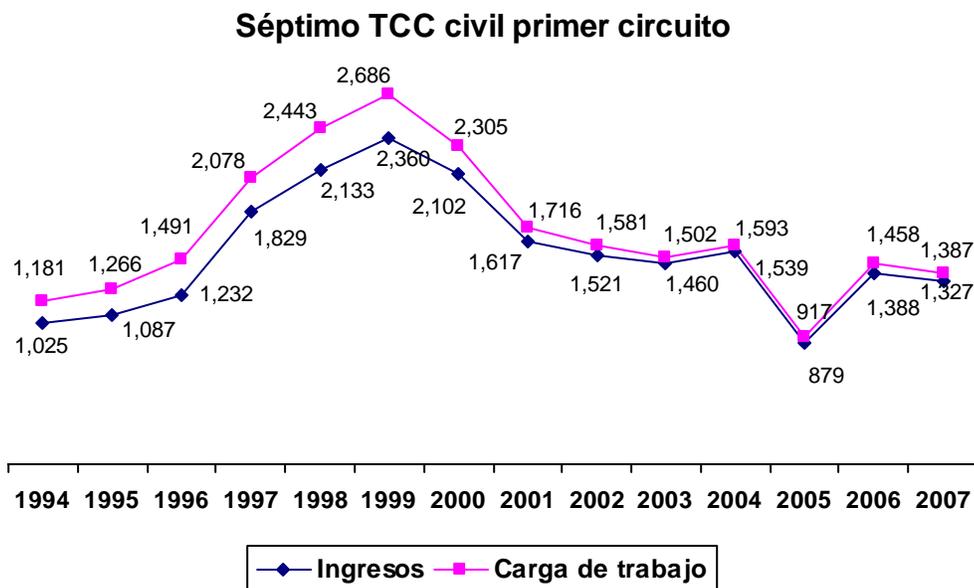
La gráfica también indica que entre 1999 y 2001, mientras todos los TCC civiles vieron aumentar su carga de trabajo, los TCC civiles del primer circuito la disminuyeron, seguramente en razón de la menor cantidad de asuntos que ingresaron a tales órganos, aunque las gráficas correspondientes muestran también un aumento en la cantidad de asuntos concluidos por los TCC civiles del primer circuito.



En la gráfica que sigue se puede apreciar que, entre 1994 y 1997, en el Séptimo TCC civil del primer circuito se observó una diferencia importante pero constante entre los casos que entraban y la carga de trabajo; esta proporcionalidad se rompió en 1998 y 1999, pues la carga de trabajo en esos años aumentó un 9.9%, en tanto que los ingresos se incrementaron en un 10.6%. Si en 1998 la diferencia entre el número total de ingresos y el

número total de la carga de trabajo era de 14.5%, el año siguiente fue de 13.8%.

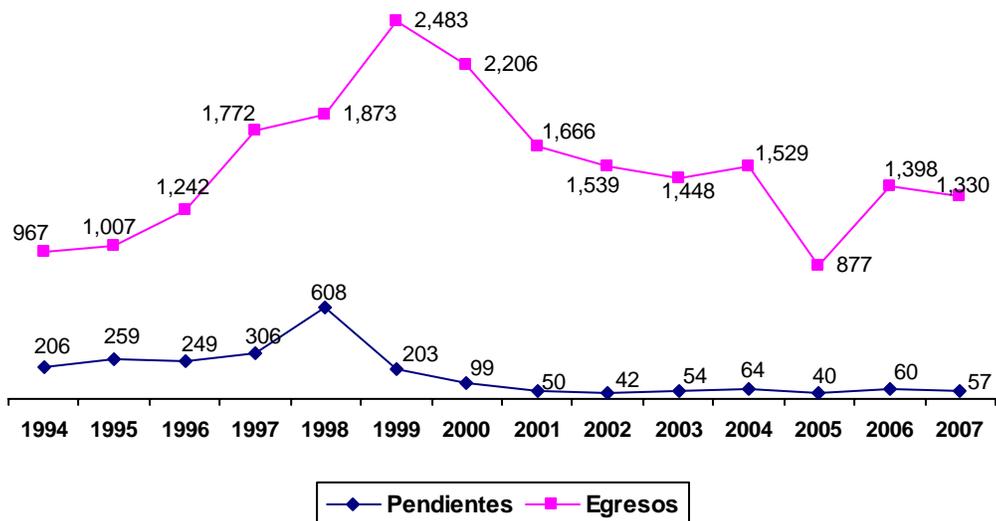
1998 resulta, pues el año crítico para este tribunal, y a partir de 1999 comienza a funcionar de mejor manera; es interesante anotar que en 1998 este órgano funcionaba con una integración completa, sin embargo en 1999 funcionó con un magistrado menos.



En la gráfica anterior, a partir de 2000, los vectores tienden a acercarse, lo que indica una mejoría en la capacidad del Séptimo TCC civil del primer circuito para procesar los asuntos de los que conocía, pues paulatinamente comienza a concluir en el mismo año de su inicio, todos los procesos de los que conoce, hasta llegar al punto de mayor eficiencia en 2005, en el que le quedaron pendientes de resolución sólo 38 casos. Claro que, como resalta en gráficas anteriores, precisamente ese año se recibieron, en general, menos

asuntos, por lo que era de esperarse una reducción significativa de la carga de trabajo.

### Séptimo TCC civil primer circuito

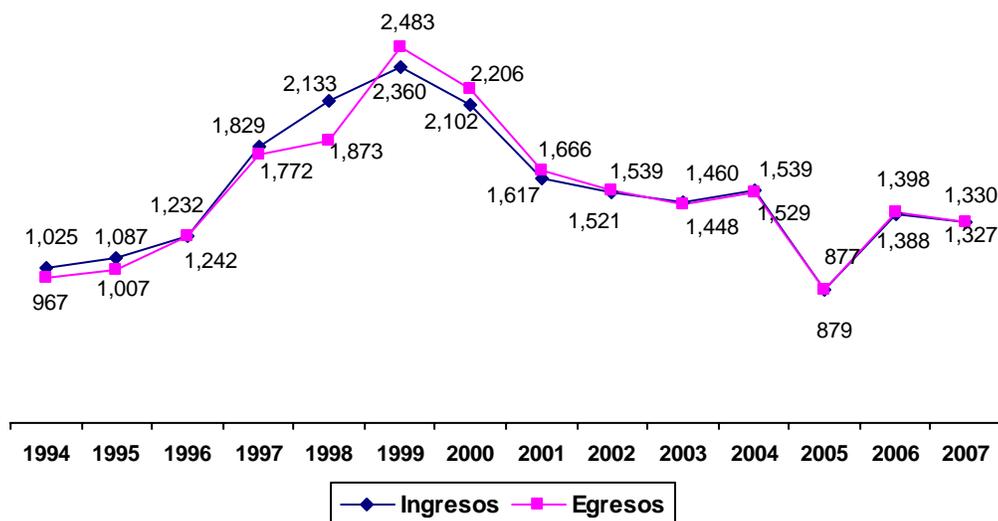


En la gráfica anterior se manifiesta, más abiertamente que en las anteriores, el repunte de eficiencia que el Séptimo TCC civil del primer circuito observó en 1999, pues no obstante que la cantidad de asuntos que ingresaron aumentó en 1999 en 10.6%, la cantidad de asuntos concluidos en el mismo año fue 32.5% mayor a la de 1998. Y como se verifica en las gráficas siguientes, en 1999, por primera ocasión desde 1994, se concluyeron más casos de los que ingresaron, lo que impactó favorablemente en la tasa de resolución de dicho año, que fue de 1.05, es decir, no sólo se resolvió la totalidad de asuntos ingresados en dicho año, sino también parte de la

existencia anterior, por lo que se puede sostener que el Séptimo TCC civil del primer circuito fue, ese año, 0.5% más eficiente que lo esperado.

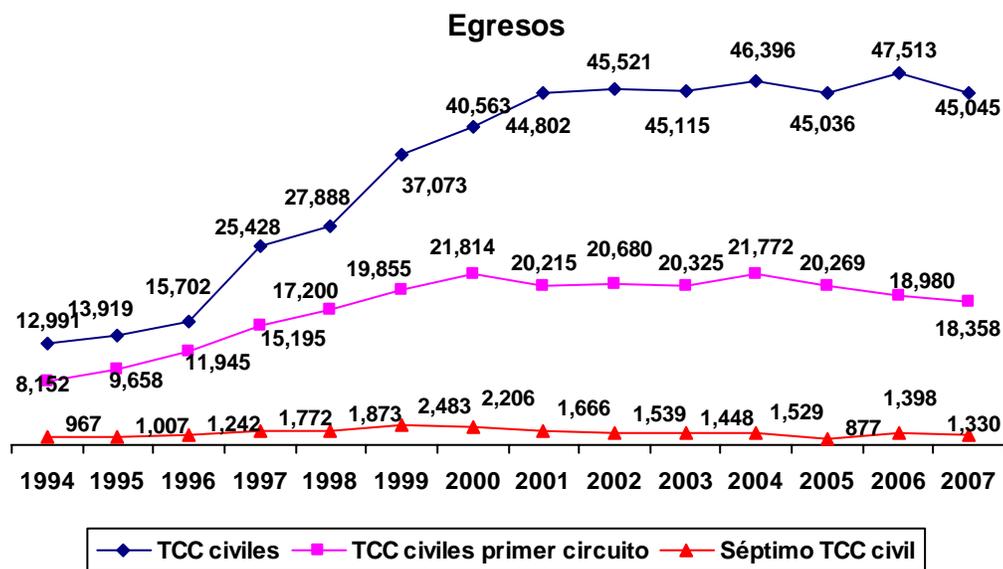
De igual forma, en 1999 se registró un descenso importante en el índice de duración de cada caso, pues pasó de 0.15 a 0.08, es decir, en tal año los procesos *sólo* duraron 8% más del tiempo promedio.

### Séptimo TCC civil primer circuito



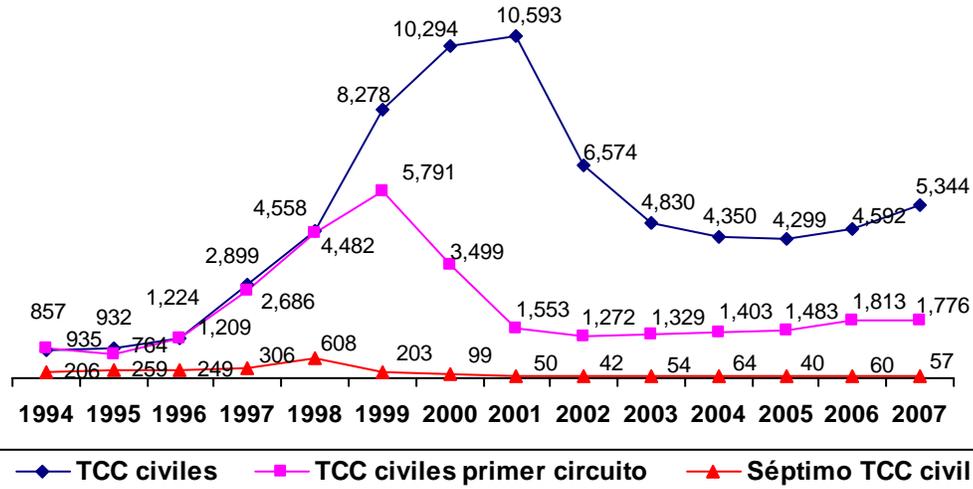
En la siguiente gráfica se muestra el comportamiento de los egresos del Séptimo TCC civil del primer circuito, en comparación con el de los TCC civiles del primer circuito y con todos los demás TCC civiles del PJF. Insisto en que la discordancia entre los vectores de correspondientes a los TCC civiles y los otros radica en el hecho de que en otras entidades federativas en las que existen TCC especializados en la materia civil se hayan generado las mismas condiciones socioeconómicas que en el Distrito Federal, suficientes

para motivar una “explosión de litigios” locales. Ello explicaría, también, la necesidad de crear más TCC civiles en otras entidades o especializar en la materia civil a TCC que antes conocían de todo tipo de asuntos.



Para apreciar la gráfica siguiente es preciso tomar en cuenta que en 1998 había 16 TCC civiles en todo el PJF, 9 de los cuales se localizaban en la Ciudad de México; en 1999 se contaron 21, pero de esos ninguno se creó en el Distrito Federal; en 2000, en cambio, se crearon 5 TCC especializados en materia civil, cuatro de los cuales se ubicaron en el primer circuito; finalmente, en 2001 se crearon 4 nuevos TCC civiles, aunque ninguno en el mencionado circuito. Así entre 1998 y 2001, mientras en el resto del país, sin contar el Distrito Federal, los TCC especializados en materia civil crecieron un 240%, pues pasaron de 5 a 17, los TCC civiles en la Ciudad de México crecieron *sólo* 44.4%, pues fueron de 9 a 13.

### Asuntos Pendientes



Es importante tomar en cuenta el porcentaje de crecimiento de los TCC civiles fuera del primer circuito para tratar de explicar racionalmente el hecho de que, en la gráfica anterior, los vectores correspondientes a los TCC civiles y a los TCC civiles del primer circuito se separan de manera brusca y desmedida a partir de 1999. Antes de ese año, las cantidades de los asuntos pendientes de concluir en ambos casos son muy cercanas, puesto que casi todos los TCC especializados en la materia civil (el 43.7%) se localizaban en el primer circuito.

Al aumentar el número de estos órganos fuera de la Ciudad de México, los asuntos pendientes reportados se repartieron entre un mayor número de órganos especializados; sin embargo, hay que considerar que en 2002 se ubicó en el primer circuito el 56.25% de TCC civiles, por lo que, a pesar del aumento en términos reales, la desproporción se acentuó. Por ello, no es posible sostener que haya una relación directa entre la novedad de los órganos especializados y el rezago judicial. Éste puede haberse generado por la combinación de factores diversos, tales como el aumento del índice de

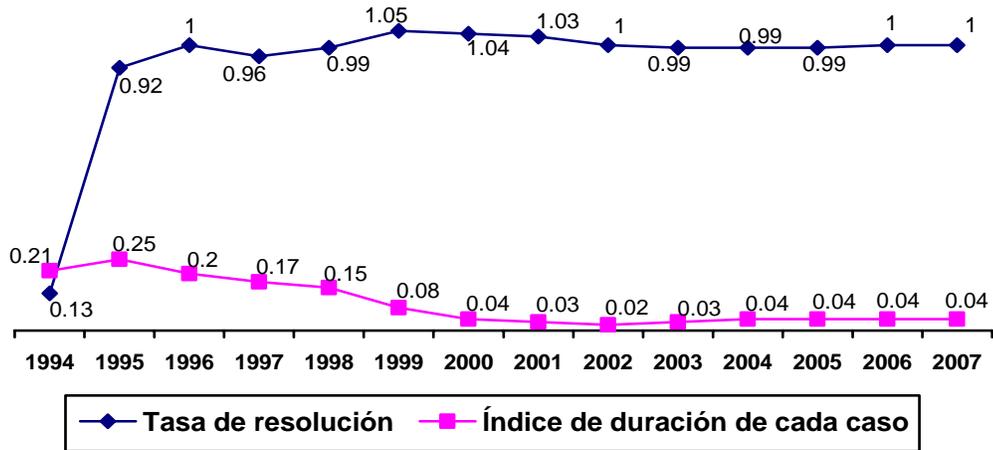
litigiosidad en circuitos distintos al primero en los que había o se crearon TCC civiles, o la deficiente capacidad de procesamiento de los asuntos en dichos tribunales.

Lo anterior se sostiene por el hecho de que, mientras el número de asuntos pendientes aumentó casi al doble, a partir de 1999, en todos los TCC civiles (81.6%), en los que se ubican en el Distrito Federal ese año el aumento resultó proporcionalmente menor (29.2%), y además en el siguiente, mientras los asuntos pendientes siguen aumentando en todos los TCC civiles, en los del primer circuito disminuyen e inician una tendencia a la baja.

En los años que se analizan, el Séptimo TCC civil del primer circuito observó un comportamiento fuera del promedio, pues mientras en 1999 todos los demás TCC civiles registraron un aumento en el número de asuntos pendientes, dicho órgano jurisdiccional tuvo un decrecimiento del 66.6%. La reducción en este rubro es por demás significativa, pues el siguiente año (2000) la cantidad de asuntos pendientes en el Séptimo TCC civil del primer circuito bajó en un 51.2%, mientras en el resto de los TCC civiles del mismo circuito la disminución fue del 39.5%.

A partir del año siguiente (2001), en el que se verifica un descenso en todos los TCC civiles del Distrito Federal, en oposición al incremento que se registra en el resto de estos órganos localizados en circuitos distintos al primero, se genera una cierta estabilidad en las tendencias, la que se manifiesta en los índices de congestión respectivos.

### Indicadores de productividad del Séptimo TCC civil

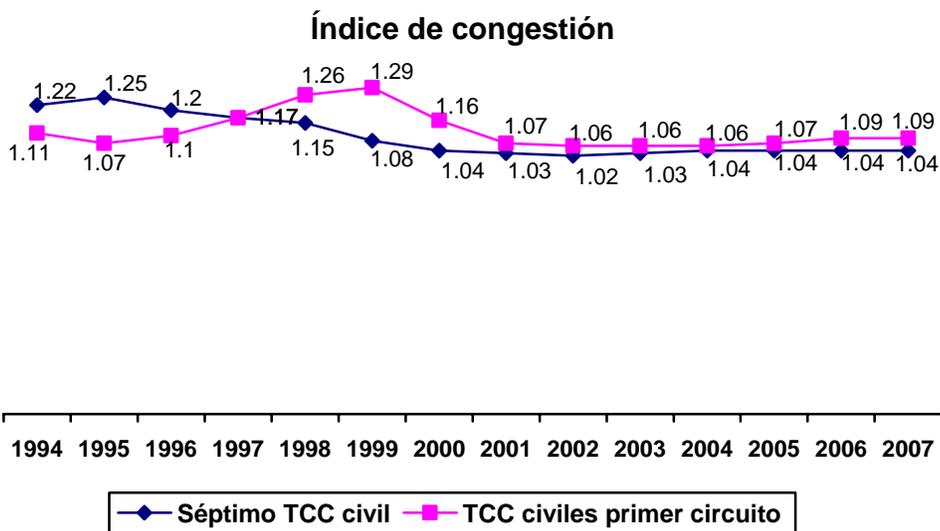


En la gráfica anterior se representa, por un lado, el indicador que mide la proporción que representan los asuntos pendientes de resolución en comparación con los egresos; los pendientes se relacionan con el tiempo necesario para concluir un caso, por lo que es posible utilizar este promedio cuando la duración específica de cada caso no está disponible, de forma tal que un alto índice de casos pendientes sugiere fundadamente la necesidad de emplear más tiempo en su resolución. Cuando el indicador sea cercano a cero ello representará que, por un lado, la existencia final o rezago está disminuyendo y, por lo tanto, es menor el tiempo de necesario para resolver un caso.

Por otra parte, la gráfica también muestra el comportamiento del parámetro que muestra la proporción de los casos que se resolvieron durante el mismo año de su ingreso. En la medida en que este indicador sea mayor a uno representaría la resolución de la totalidad de los asuntos ingresados ese año y parte de la existencia anterior. En virtud de lo anterior, un comportamiento eficiente de un tribunal estaría representado por un alejamiento entre los vectores de la gráfica anterior, de forma tal que mientras el índice de

duración de cada caso debiera tender a 0, la tasa de resolución debería tender a superar 1.

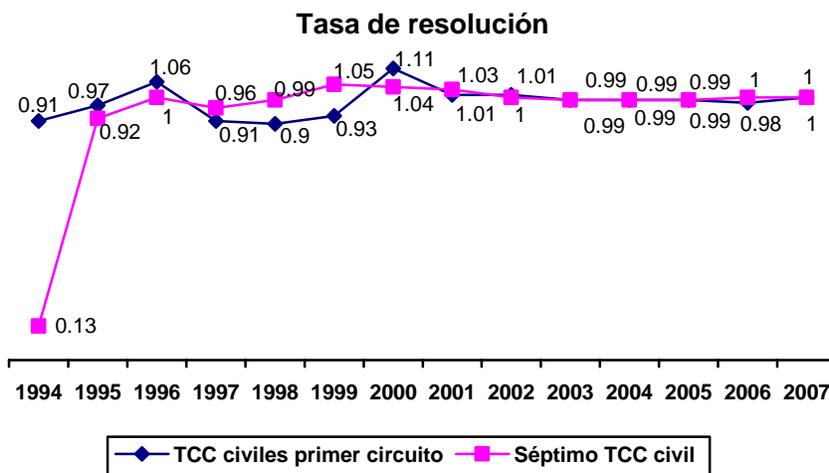
En la gráfica anterior, el comportamiento de la tasa de resolución en 1994 resulta por completo descabellado, por lo que es presumible un error en el reporte de los datos en el informe correspondiente. A partir del año siguiente, estos indicadores son congruentes con los datos aportados por las gráficas previas, pues muestran una seria complicación en los años finales de la década de los 90 y una mejoría estable a partir de 2000.



En las últimas tres gráficas se puede apreciar como, en comparación con el resto de los tribunales colegiados civiles del primer circuito, el desempeño del séptimo es notable. Esta apreciación coincide en lo fundamental con los resultados del *Monitoreo Primer Circuito*, elaborado por el CJF y disponible en su página de internet. Dicho documento, aprobado por el Pleno de dicho órgano el 16 de octubre de 2007, tiene como objetivo la prevención, reconocimiento y establecimiento de mecanismos tendientes a mejorar el

desempeño y auxiliar a los órganos jurisdiccionales del primer circuito. Cabe precisar que el estudio pretende observar el desempeño de los tribunales, pero centra su atención únicamente en lo relacionado con lo que en este trabajo se ha denominado *celeridad* o prontitud.

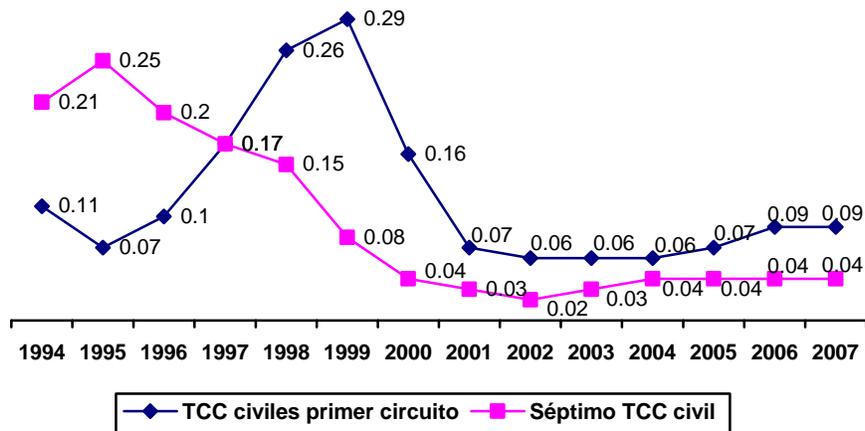
El periodo de observación abarcó los primeros seis meses de 2007, y se consideraron rubros tales como egresos, existencia inicial, existencia final, asuntos pendientes de resolver y asuntos en trámite. Se destacan los tribunales que se ubicaron por debajo de la media en cada rubro. El séptimo tribunal colegiado civil se encontró por debajo de la media en los rubros de existencia inicial, existencia final y asuntos pendientes de resolver. Lamentablemente los datos aportados por el *Monitoreo* no aportan mayores elementos para una evaluación más completa del desempeño judicial.



Por el contrario, en marzo de 2007, el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y su respectivo Consejo de la Judicatura publicaron, también en su página de internet, el *Compendio Estadístico 2000-2006*, en el que se ofrecen no sólo datos, sino una comparación que permite un análisis más detallado del desempeño de los órganos jurisdiccionales que conforman dicho Tribunal. Es importante destaca que no sólo se atienden a parámetros

de celeridad, sino que se abarcan temas relacionados con la accesibilidad y la productividad. Sin duda este documento resulta de mayor utilidad que las estadísticas aisladas del CJF.

**Índice de duración de cada caso**



## CUARTA PARTE

### CONCLUSIONES

Los tribunales mexicanos son organizaciones típica y fundamentalmente burocráticas (Weber) o jerarquizadas (Damaska) que desempeñan varias funciones, todas las cuales son tributarias de la principal y más evidente: el tratamiento o composición de litigios. Esta función recibe el nombre de *jurisdicción*, la que puede ser definida como la función estatal que consiste en la aplicación de normas jurídicas mediante una sucesión de actos que tienden a realizar un acto coactivo con la intención de resolver de manera irrevocable un litigio.

Los tribunales mexicanos, en tanto que organizaciones burocráticas o jerarquizadas, tiene las siguientes características:

- a) Rige el principio de las atribuciones expresamente señaladas en disposiciones jurídicas;
- b) Rige el principio de jerarquía funcional y de tramitación;
- c) El ejercicio que llevan a cabo de la función jurisdiccional se basa en expedientes en los que toda actividad oficial queda registrada;
- d) Presupone un serio aprendizaje profesional;
- e) En el ejercicio del cargo el funcionario ocupa la mayor parte de su tiempo, lo cual genera que esa sea su actividad principal;
- f) El desempeño del cargo por parte de los funcionarios se realiza conforme a normas generales susceptibles de aprendizaje, fijas y completas.

El proceso es el medio por el cual los tribunales, organizaciones burocráticas o jerárquicas, desempeñan la función jurisdiccional. La organización de los tribunales mexicanos influye, afecta o *controla* el diseño del proceso, lo cual se comprueba mediante el análisis que tal organización deja en éste:

- a) El proceso consiste en una serie metódica y rígida de etapas;
- b) Existe una revisión jerárquica de las decisiones jurisdiccionales que, antes que excepcional, es ordinaria, común, normal,

corriente, a tal grado que se le percibe como una etapa más del proceso;

- c) La revisión jerárquica de las decisiones es, o puede llegar a ser, omnicomprendensiva, pues puede abarcar tanto cuestiones de derecho como de hecho (prueba);
- d) Lo anterior genera la necesidad de una justificación amplia y exhaustiva de las decisiones judiciales;
- e) El “expediente” del caso reviste una importancia capital;
- f) Los juicios se segmentan en una serie de actuaciones o audiencias, pues no existe lo que en los sistemas de *common law* se conoce como el “día en la corte”, una sola audiencia en la que se desahogan absolutamente todas las pruebas;
- g) El registro “oficial” del proceso sólo se puede realizar ante la presencia de funcionarios del propio tribunal, por lo que las acciones de las partes carecen de validez.

Por otra parte, el sistema jurisdiccional mexicano puede ser entendido como el conjunto de órganos del Estado que se coordinan para ejercer la función jurisdiccional con diversas competencias. Dicho sistema jurisdiccional está normado por prescripciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que pueden ser clasificadas en normas que contienen derechos fundamentales, normas que contienen principios y normas de operación.

Los derechos fundamentales inmediatamente vinculados con el funcionamiento de los órganos jurisdiccionales son los siguientes:

- Derecho a la jurisdicción.
- Derecho a la acción procesal.
- Derecho de defensa o garantía de audiencia.
- Derecho a las formalidades esenciales del procedimiento:
  - a) ser notificado del inicio del procedimiento y sus consecuencias;
  - b) tener oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa,
  - c) tener la oportunidad de alegar,

- d) que se dicte de una resolución que dirima las cuestiones debatidas, y
- e) derecho a interponer recursos.

Por su parte, las normas constitucionales prescriben los siguientes principios rectores de la función jurisdiccional:

- Igualdad: nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales.
- Irretroactividad de la ley: a ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.
- Legalidad: nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Finalmente, conforme al texto constitucional, los tribunales, en el ejercicio de la función jurisdiccional, deben operar en atención a lo siguiente:

- Estarán expeditos para ello, en los plazos y términos que fijen las leyes.
- Emitirán sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial.
- Brindarán sus servicios en forma gratuita.
- Serán independientes.

Una vez organizados conforme a lo prescrito por la constitución y en ejercicio de la función jurisdiccional, los tribunales serán *efectivos* si alcanzan o consiguen el efecto buscado con el ejercicio de dicha función, es decir, si logran que ninguna persona se haga justicia por sí misma ni ejerza violencia para reclamar algún derecho. Es decir, si se consigue que cualquier conflicto sea tratado por un tribunal, como clara muestra del ejercicio de una violencia monopolizada por el Estado, entonces los tribunales serán efectivos.

Por lo toca a la *eficacia* de los tribunales, entendida como la consecución de los objetivos o metas fijadas, hay que distinguir entre el objetivo principal que persiguen los tribunales, que es, precisamente, la composición de los litigios, y los objetivos secundarios, que consisten en que dicha composición se lleve a cabo de una cierta manera: en los plazos y términos fijados por las leyes, con expedites, independencia, prontitud, de manera completa, imparcial y plena ejecución de lo decidido.

Finalmente, se puede hablar de *eficiencia* de los tribunales, en el sentido de que en la consecución de los objetivos antes precisados, se utilicen en forma racional (es decir justificada) los recursos con que cuentan tales órganos jurisdiccionales. Para poder calificar de *racional* el empleo de recurso se torna necesario fijar los niveles óptimos que debiera observar el desempeño de la organización judicial, no para que sirvan como metas reales, sino como metas ideales a las cuales se tiendan a acercar en mayor o menor medida los tribunales.

Se distinguieron tres ámbitos evidentes de observación del desempeño judicial, derivados directamente del discurso constitucional: el de la expedites o *accesibilidad*, el de la independencia y el de la prontitud o *celeridad*. En cada uno de estos ámbitos se precisaron indicadores de medición, con el objeto de cuantificar el desempeño de los órganos jurisdiccionales en tales ámbitos. De hecho, la propuesta principal del trabajo consiste en la justificación de tales indicadores, los cuales fueron probados en casos concretos.

A partir de lo anterior, se llevó a cabo la observación del desempeño de los tribunales colegiados civiles del primer circuito y, como caso particular, el del séptimo tribunal colegiado en materia civil de dicho circuito. La aplicación de los diferentes indicadores a la información reportada en los informes anuales del CJF, permitieron comparar en diversos rubros a los objetos observados, de donde se desprendió que los indicadores propuestos son útiles para observar el desempeño de órganos jurisdiccionales en el contexto mexicano.

Los datos reportados conducen a sostener que los tribunales colegiados civiles del primer circuito, y en particular el séptimo de ellos, se desempeñan con eficiencia.

## BIBLIOGRAFÍA

*A new objective for judicial systems: the processing of each case within an optimum and foreseeable timeframe* (2005), European Commission for the Efficiency of Justice, Council of Europe Publishing, Strasbourg.

AARNIO, Aulis (1990), “La tesis de la única respuesta correcta y el principio regulativo del razonamiento jurídico”, n *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, núm. 8.

ALBÁN GUEVARA, Rodolfo (s/f), *Fórmulas para elaborar indicadores judiciales*, Comisión Andina de Juristas.

ALCALÁ-ZAMORA, Niceto (1962), “El papel del juez en la dirección del proceso civil en México”, en *Comunicaciones mexicanas al VI Congreso Internacional de Derecho Comparado (Hamburgo, 1962)*, México, UNAM.

----- (1992), “Notas relativas al concepto de jurisdicción” en *Estudios de teoría general e historia del proceso (1945-1972)*, tomo I, México, UNAM.

----- (2000), *Proceso, autocomposición y autodefensa*, México, UNAM.

*Appellate Court Performance Standards and Measures* (1999), National Center for State Courts y State Justice Institute, Washington, D.C.

ATIENZA, Manuel (2004), *El sentido del Derecho*, Barcelona, Ariel.

BOBBIO, Norberto y Michelangelo Bovero (1985), *Origen y fundamentos del poder político*, México, Grijalbo.

BONILLA LÓPEZ, Miguel (1999), “El Consejo de la Judicatura Federal como tribunal de trabajo”, en *Laboral. La práctica jurídico-administrativa*, México, año VII, No. 81, junio de 1999. 40 a 43.

----- (2002), “Sobre el concepto de ‘tribunal’ en el sistema jurídico mexicano”, en *Juez. Cuadernos reinvestigación del Instituto de la Judicatura Federal*, Volumen II, número 3, otoño.

BOUEIRI B., Sonia (2003), “Una aproximación socio jurídica del acceso a la justicia”, en *Revista CENIPEC*, num. 22, enero-diciembre.

BUSCAGLIA, Edgardo y Maria Dakolias (1996), *Judicial Reform in Latin American Courts. The Experience in Argentina and Ecuador*, The World Bank, Washington.

----- (1999), *Comparative International Study of Court Performance Indicators. A Descriptive and Analytical Account*, The World Bank, Washington.

CABALLERO JUÁREZ, José Antonio y Hugo A. Concha Cantú (2003), “Elementos de la reforma judicial: una propuesta multidisciplinaria para el estudio de los tribunales estatales mexicanos”, en *Reforma Judicial, Revista Mexicana de Justicia*, Núm. 1, Enero-Junio.

CALSAMIGLIA, Albert (1997), *Racionalidad y eficiencia del derecho*, México, Fontamara.

CAPELLA, Juan Ramón (1999), *Elementos de análisis jurídico*, Madrid, Trotta.

CAPPELLETTI, Mauro (1989), *The Judicial Process in Comparative Perspective*, London, Clarendon Press Oxford.

----- (1993), “Alternative Dispute Resolution Processes within the Framework of the World-Wide Acceso-to-Justice Movement”, en *The Modern Law Review*, vol. 56, num. 3, may.

----- y Bryant GARTH (1996), *El acceso a la justicia. La tendencia en el movimiento mundial para hacer efectivos los derechos*, México, Fondo de Cultura Económica.

CARAVANO, Germán C., Héctor M. Chayer, Carlos A. Cambellotti y Milena Ricci, *La problemática de la oficina judicial en la Argentina*, <http://www.reformajudicial.jus.gov.ar/materiales/oficina.htm>.

-----, Natalia Calcagno, Milena Ricci y Lilinana Raminger (s/f), *Indicadores de desempeño judicial*.

CARNELUTTI, Francisco (1944), *Sistema de Derecho Procesal Civil*, Buenos Aires, UTHEA.

CÁRDENAS, JAIME F., “El Poder Judicial en transición”, en Mauricio Merino *La ciencia política en México*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes – Fondo de Cultura Económica (1999).

CASEY, Pamela (1998), “Defining Optimal Court Performance: The Trial Court Performance Standards”, *Court Review*, Winter.

CASTAÑEDA SABIDO, Fernando y Angélica Cuéllar Vázquez (coords.) (1997), *El uso y la práctica de la ley en México*, México, Miguel Ángel Porrúa-UNAM.

----- (coords.) (1998), *redes de inclusión. La construcción de social de la autoridad*, México, Miguel Ángel Porrúa-UNAM.

CASTRO Y CASTRO, Juventino V. (2003), *La jurisdicción mexicana*, México, Porrúa.

----- (2004), *Garantías y Amparo*, México, Porrúa.

CENTRAL EUROPEAN AND EURASIAN LAW INITIATIVE (1999), *Judicial Independence: a Concept Paper*, [http://www.abanet.org/ceeli/publications/conceptpapers/judicialindepd/judicial\\_independence\\_concept\\_paper.pdf](http://www.abanet.org/ceeli/publications/conceptpapers/judicialindepd/judicial_independence_concept_paper.pdf).

CLAVE, *Diccionario de uso del español actual*, Madrid, SM.

COHEN, Ernesto y Rolando Franco (2003), *Evaluación de proyectos sociales*, México, Siglo XXI Editores.

COHEN, Stanley (1988), *Visiones de control social*, Barcelona, Promociones y Publicaciones Universitarias.

CONCHA CANTÚ, Hugo A. y José Antonio Caballero Juárez (2001), *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas. Un estudio institucional sobre la justicia local en México*, México, UNAM.

-----, Héctor Fix-Fierro, Julia Flores y Diego Valadés (2004), *Cultura de la Constitución en México; Una encuesta nacional de actitudes, percepciones y valores*, México, UNAM.

CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA, SALA ADMINISTRATIVA (1998), *Derecho de acceso al servicio de justicia. Primera Encuesta Nacional de Justicia 1997*, Santafé de Bogotá.

COSSÍO, José Ramón (1992), *Las atribuciones no jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, Porrúa.

----- (1996), *Jurisdicción federal y carrera judicial en México*, México, UNAM.

----- (2001), *Cambio social y cambio jurídico*, México, ITAM-Miguel Ángel Porrúa.

COTTERRELL, Roger (1991), *Introducción a la sociología del derecho*, Barcelona, Ariel.

COUTURE, Eduardo J. (2004), *Fundamentos del derecho procesal civil*, Buenos Aires, editorial B de F.

CUÉLLAR VÁZQUEZ, Angélica y Arturo Chávez López (2003), *Visiones transdisciplinarias y observaciones empíricas del derecho*, México, Ediciones Coyoacán-UNAM.

CHAMORRO BERNAL, Francisco (1994), *La tutela judicial efectiva*, Barcelona, Bosch.

DAHL, Robert A. (1991), *Los dilemas del pluralismo democrático. Autonomía versus control*, México, CONACULTA.

----- (1993), *La poliarquía*, México, Red Editorial Iberoamericana.

DAMASKA, Mirjan R. (1986), *The Faces of Justice and Stat Authority. A comparative Approach to the Legal Process*, New Haven, Yale University Press.

DAKOLIAS, Maria (1996), *The Judicial Sector in Latin America and the Caribbean. Elements of Reform*, The World Bank, Washington.

----- y Javier Said (1999), *Judicial Reform. A process of Change Through Pilot Courts*, The World Bank, Washington.

DE SANTO, Víctor (1995), *Diccionario de Derecho Procesal*, Buenos Aires, Editorial Universidad.

DE SOTO, Hernando (2002), “La riqueza de los pobres en México”, en *Este País*, número 133, abril.

DEVIS ECHANDÍA, Hernando (2004), *Teoría General del Proceso*, Buenos Aires, Editorial Universidad.

DÍAZ DE LEÓN, Marco Antonio (1997), *Diccionario de Derecho Procesal Penal*, México, Porrúa.

DJANKOV, Simeon, Rafael Laporta, Florencio López de Silanes y Andrei Shleifer (2001), *Legal Structure and Judicial Efficiency: The Lex Mundi Project*.

----- (2002), *Courts: The Lex Mundi Project*, National Bureau

of Economic Research, Working Paper 8890,  
<http://www.nber.org/papers/w8890>.

DÍAZ, Elías (1975), *Estado de Derecho y Sociedad Democrática*, Madrid, Cuadernos Para el Diálogo.

*European Judicial Systems 2002. Facts and figures on the basis of a survey conducted in 40 Council of Europe Member States* (2005), European Commission for the Efficiency of Justice, Council of Europe Publishing, Strasbourg.

EZQUIAGA GANUZAS, Francisco Javier (1987), *La argumentación en la justicia constitucional española*, Bilbao, Instituto Vasco de Administración Pública.

FEELEY, MALCOM M. (1973), "Two models of the criminal justice system: an organizational perspective", en *Law and Society Review*, vol. 7, num., 3, spring.

FELD, LARS P. Y STEFAN VOIGT (2002), *Economic Growth and Judicial Independence: Cross Country Evidence Using a New Set of Indicators*, <http://www.wirtschaft.uni-kassel.de/Voigt/PDF/GroningenRevstv.pdf>.

FERRARI, Vincenzo (1989), *Funciones del Derecho*, Madrid, Editorial Debate.

----- (2000), *Acción jurídica y sistema normativo. Introducción a la Sociología del Derecho*, Madrid, Dykinson.

FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (coord.) (2003), *Derecho Procesal Constitucional*, México, Porrúa.

----- y Rodolfo Vega Hernández (2003), *Justicia Constitucional Local*, Querétaro, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política S.C.

FIX-FIERRO, Héctor (1995), *La eficiencia de la justicia*, México, UNAM.

----- (1998), *Courts and Efficiency. A General Investigation with Evidence from Three Continents*, tesis doctoral.

----- (2001), “El futuro del amparo judicial”, en *Bien común y gobierno*, México, Fundación Rafael Preciado Hernández, A. C.

----- y Sergio López Ayllón (2002), “Cambio jurídico y autonomía del derecho: un modelo de la transición jurídica en México”, en Serna de la Garza, José Ma. y José Antonio Caballero Juárez, *Estado de Derecho y transición jurídica*, México, UNAM.

----- (2003), *Courts, Justice and Efficiency. A Socio-Legal Study of Economic Rationality in Adjudication*, Hart Publishing, the United States of America.

----- (2006), *Tribunales, justicia y eficiencia. Estudio sociojurídico sobre la racionalidad económica en la función judicial*, México, UNAM.

FIX-ZAMUDIO, Héctor (1974), *Constitución y proceso civil en Latinoamérica*, México, UNAM.

----- (1981), *Reflexiones sobre el derecho constitucional procesal mexicano*, México, El Colegio Nacional.

----- (1982), “La administración de justicia”, en José Ovalle Favela, *Temas y problemas de la administración de justicia en México*, México, UNAM.

----- (1988), “Ejercicio de las garantías constitucionales sobre la eficacia del proceso”, en *Latinoamérica: Constitución, Proceso y Derechos Humanos*, México, UDUAL-Miguel Ángel Porrúa.

----- (1993), “Reflexiones sobre el derecho constitucional procesal mexicano”, en *Justicia Constitucional, Ombudsman y derechos humanos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos.

----- (1997), “Carrera judicial”, en *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Porrúa-UNAM.

----- (1999), *Ensayos sobre derecho de amparo*, México, Porrúa-UNAM.

----- y José Ramón Cossío Díaz (1999), *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica.

FRIEDMAN, Lawrence M. (1977), *Law and Society. An Introduction*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall.

----- (2004), “Access to Justice: Some Comments”, en *Fordham Law Review*, vol. LXXIII, num. 3, december.

GARAY MALDONADO, David (2004), “Acceso a la justicia en México: un derecho de minorías”, en *Legislación Mexiquense*, no. 10, enero-febrero.

----- (2004), “El acceso a la justicia en México”, en *Cauces*, Año III, núm. 11, julio-septiembre.

GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo (1990), *Introducción al estudio del derecho*, México, Porrúa.

----- (2004), *Introducción a la lógica jurídica*, México, Colofón.

GASCÓN ABELLÁN, Marina (2005), “Garantismo”, en Miguel Carbonell (coord.), *Diccionario de Derecho Constitucional*, México, Porrúa.

GESSNER, Volkmar (1984), *Los conflictos sociales y la administración de justicia en México*, México, UNAM.

GIBSON, James L., John M. Ivancevich y James H. Donnelly Jr., *Las organizaciones*, Santiago, McGraw-Hill/Irwin.

GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo (1998), *La democracia en México*, México, ERA.

GREENSTEIN, Marla, Dan Hall y Jane Howell (2002), "Improving the Judiciary through Performance Evaluations", en *The Improvement of the Administration of Justice*, American Bar Association.

GUARNIERI, Carlo (2001), "El acceso a la magistratura: problemas teóricos y análisis comparado", en Rafael Jiménez Asesio (coord.), *El acceso a la función judicial. Estudio comparado*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial.

GUASP, Jaime (1997), *Concepto y método de derecho procesal*, Madrid, Civitas.

GUASTINI, Ricardo (2000), *Estudios sobre la interpretación jurídica*, México, Porrúa.

GUEVARA PUENTES, Gladys Virginia, (2001), *La carrera judicial en Colombia*, Bogotá, Temis.

GUDIÑO PELAYO, José de Jesús (2001), *Ingeniería judicial y reforma del Estado*, México, Editora Laguna.

HABERMAS, Jürgen (1998), *Facticidad y validez*, Madrid, Trotta.

HAMMERGREN, Linn A. (1998), *The Politics of Justice and Justice Reform in Latin America*, Westview Press, The United States of America.

----- (2001), *Diagnosing Judicial Performance: Toward a tool to help guide judicial reform programs*, [http://www.transparency.org/iacc/9th\\_iacc/papers/day4/ws1/d4ws1\\_lhammergren.html](http://www.transparency.org/iacc/9th_iacc/papers/day4/ws1/d4ws1_lhammergren.html).

----- (2002), *Reforming courts: the role of empirical research*, PREMNotes, Number 65, The World Bank, Washington.

HARMON, Michael M y Richard T. Mayer (1999), *Teoría de la organización para la administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica.

HEYDEBRAND, WOLF V. (1977), "The context of public bureaucracies: an organizacional análisis of federal district courts", en *Law and Society Review*, vol. 11, num. 5, summer.

HIERRO, Liborio L. (2002), *Justicia, igualdad y eficiencia*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

IGARTUA SALAVERRÍA, Juan (1998), "Aplicación judicial del derecho", en María Ángeles Barrére Unzueta *et. al. Lecciones de Teoría del Derecho*, Valencia, Tirant lo Blanch.

----- (2003), *La motivación de las sentencias, imperativo constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

*Informe rendido por el señor Ministro José Vicente Aguinaco Alemán, Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal al terminar el año de 1998* (1998), México Suprema Corte de Justicia de la Nación.

*Informe de labores que rinde el Ministro Genaro David Góngora Pimentel* (2000), México, Suprema Corte de Justicia de la Nación.

KELSEN, Hans (1973), *Teoría general del estado*, México, Editora Nacional.

----- (1986), *Teoría pura del derecho*, México, UNAM.

----- (1988), *Teoría general del derecho y del estado*, México, UNAM.

KLAMARIS, Nikolaos Kan y Pavlos-Michael E. Efstratiou (1998), "Access to justice as a fundamental right", en *Reveu Hellénique de Droit International*, 51e année.

KRIELE, Martin (1980), *Introducción a la Teoría del Estado*, Buenos Aires, Depalma.

LARA RAMOS, Luis Fernando (dir.) (2002), *Diccionario del español usual en México*, México, El Colegio de México.

LIEBMAN, Enrico Tullio (1980), *Manual de derecho procesal civil*, Buenos Aires, Ediciones Jurídicas Europa-América.

LIPHART, Arend (1999), *Patterns of Democracy. Government forms and Performance in Thirty-Six Countries*, United States of America, Yale University Press.

LINARES, Sebastián (2004), “¿Qué es y cómo remide la independencia judicial?”, en *Política y Gobierno*, Vol. XL, núm. 1, México, primer semestre.

LINZ, Juan J. y Alfred Stepan (1996), *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, United States of America, The Johns Hopkins University Press.

LISTA, Carlos A. y Silvana Begala (1999), “Pobreza, marginalidad jurídica y acceso a la justicia: condicionamientos objetivos y subjetivos”, en *Anuario V. Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de Córdoba*.

LOURAU, René (2001), *El análisis institucional*, Buenos Aires, Amorrortu.

MACCORMICK, Neil (1994), *Legal Reasoning and Legal Theory*, New York, Oxford University Press.

MAGALONI, Ana Laura (2003), “La política judicial de decidir sin resolver”, en Cuéllar Vázquez Angélica y Arturo Chávez López (2003), *Visiones transdisciplinarias y observaciones empíricas del derecho*, México, Ediciones Coyoacán-UNAM.

MAJONE, Giandomenico (2000), *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública- Fondo de Cultura Económica.

MANZANOS BILBAO, César (1998), “Factores sociales que inciden en las decisiones judiciales. Investigar sobre los jueces para democratizar la justicia”, en Angélica Cuéllar Vázquez y Arturo Chávez López (coords.) *Visiones transdisciplinarias y observaciones empíricas del derecho*, México, Ediciones Coyoacán-UNAM.

MARABOTTO LUGARO, Jorge A. (2003), “Un derecho humano esencial: el acceso a la justicia”, en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*.

MARROQUÍN ZALETÁ, Jaime Manuel (2001), *Técnica para la elaboración de una sentencia de amparo directo*, México, Porrúa.

MARTÍNEZ QUINTANA, Violante (2002), *Iniciación a la sociología: Los fundamentos básicos*, Valencia, Tirant lo Blanch.

MOHR, Lawrence B., (1976), “Organizations, decisions, and courts”, en *Law and Society Review*, vol. 10, num. 4, summer.

MONTERO AROCA, Juan, *et al* (1991), *Derecho jurisdiccional*, Barcelona, Bosch.

MONTESQUIEU, Carlos María de Secondat, Barón de (1993), *El espíritu de las leyes*, Barcelona, Altaya.

NICOLIELLO, Nelson (1999), *Diccionario de Latín Jurídico*, Buenos Aires, Editorial Bdef.

NIETO, Alejandro (2000), *El arbitrio judicial*, Barcelona, Ariel.

NINO, Carlos Santiago (1997), *La constitución de la democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa.

----- (1999), *Introducción al análisis del derecho*, Barcelona, Ariel.

NORTH, Douglass C. (1995), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica.

ORTIZ GUTIÉRREZ, Julio C. (2004), “Derecho de acceso al servicio de justicia”, en *Revista Latinoamericana de Derecho*, Año I, núm. 2, julio-diciembre.

OTTO, Ignacio de (1989), *Estudios sobre el poder judicial*, Madrid, Ministerio de Justicia.

OVALLE FAVELA, José (2002), *Garantías constitucionales del proceso*, México, Oxford University Press.

----- (2003), *Derecho procesal civil*, México, Oxford University Press.

----- (2005), *Teoría general del proceso*, México, Oxford University Press.

PÁSARA, Luis (2003), *Cómo sentencias los jueces del D.F. en materia penal*, Centro de Investigación y Docencia Económica, México.

PASQUINO, Gianfranco, *et al* (1988), *Diccionario de Ciencia Política*, México, Siglo XXI Editores.

PASTOR, Santos y Liliana Maspóns (2004), *Indicadores judiciales para las Américas*.

PAZ ARES, Cándido (1981), “La economía política como jurisprudencia racional”, en *Anuario de Derecho Civil*, núm. 34.

PERELMAN, Chaïm y L. Olbrechts-Tyteca (1989), *Tratado de la argumentación*, Madrid, Gredos.

*Planning Guide for Using the Trial Court Performance Standards and Measurement System*, (1997), Bureau of Justice Assistance, Washington.

POSNER, Richard A. (1990), *The Problems of Jurisprudence*, Boston, Harvard University Press.

----- (1998), *El análisis económico del derecho*, México, Fondo de Cultura Económica.

----- (2000), “La decadencia del derecho como disciplina autónoma: 1962-1987”, en Roemer, Andrés, *Derecho y Economía: una revisión de la literatura*, México, Centro de Estudios de Gobernabilidad y Políticas Públicas-ITAM-Fondo de Cultura Económica.

----- (2000b), “Utilitarismo: economía y teoría jurídica”, en Roemer, Andrés, *Derecho y Economía: una revisión de la literatura*, México, Centro de Estudios de Gobernabilidad y Políticas Públicas-ITAM-Fondo de Cultura Económica.

*Practical ways of combating delays in the justice system, excessive workloads of judges and case backlogs* (2004), European Commission for the Efficiency of Justice, Council of Europe Publishing, Strasbourg.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA (1992), *Diccionario de la Lengua Española*, Madrid.

RECASÉNS, Luis (1973), *Nueva filosofía de la interpretación del derecho*, México, Porrúa.

*Reporte sobre el Estado de la Justicia en las Américas 2002-2003*(2003), Centro de Estudios de justicia de las Américas, CEJA.

REQUEJO, Pagés Juan Luis (1989), *Jurisdicción e independencia judicial*, Madrid, Centro De Estudios Constitucionales.

RHODE, Deborah L. (2004), “Access to Justice: Again, Still”, en *Fordham Law Review*, vol. LXXIII, num. 3, december.

ROBLES, Gregorio (1997), *Sociología del Derecho*, Madrid, Civitas.

ROEMER, Andrés (2000), *Introducción al análisis económico del derecho*, México, ITAM-Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística-Fondo de Cultura Económica.

----- (2000b), *Derecho y Economía: una revisión de la literatura*, México, Centro de Estudios de Gobernabilidad y Políticas Públicas-ITAM-Fondo de Cultura Económica.

ROUSSEAU, Jean-Jaques (1993), *El contrato social*, Madrid, Tecnos.

RUBIN, Paul H. (2000), “¿Por qué es eficiente el derecho consuetudinario?”, en Andrés Roemer (comp.), *Derecho y Economía: una revisión de la literatura*, México, Fondo de Cultura Económica.

RUBIO, Luis, Beatriz Magaloni y Edna Jaime (coords.) (1994), *A la puerta de la ley. El Estado de Derecho en México*, México, Cal y Arena.

RUIZ OLABUÉNAGA, José Ignacio (1995), *Sociología de las organizaciones*, Bilbao, Universidad de Deusto.

RUSSELL, Peter H. (2001), “Toward a General Theory of Judicial Independence” en Peter H. Russell y David M. O’Brien (eds.), *Judicial Independence in the Age of Democracy*, University Press of Virginia, the United States of America.

SAGÜÉS, Néstor Pedro (1998), *Las escuelas judiciales*, México, UNAM.

SARRE, Miguel y Antonio López Ugalde (2002), “Administración de justicia en México. Indicadores en materia mercantil e hipotecaria”, en *Este País*, núm 137, agosto.

SARTORI, Giovanni (1999), “Comparación y método comparativo”, en Giovanni Sartori y Leonardo Morlino (comps.), *La comparación en las ciencias sociales*, Madrid, Alianza Editorial.

SEGURA, Alfredo V. (2002), *Indicadores y estándares para la mejora de la productividad judicial*, Río Negro.

SERON, Carrol (1990), “The impact of court organization on litigation”, en *Law and Society Review*, vol. 24, num. 2.

SHAPIRO, Martin (1986), *Courts. A comparative and political analysis*, Chicago, The Chicago University Press.

SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis (1999), *El sistema jurisdiccional mexicano*, México, UNAM.

----- (2004), “Juez”, en *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, México, Porrúa-UNAM.

SORIANO, Ramón (1997), *Sociología del Derecho*, Barcelona, Ariel.

SUMMERS, Robert (2002), “Los principios del Estado de Derecho”, en Miguel Carbonell, Wistano Orozco y Rodolfo Vázquez (coords.), *Estado de Derecho. Concepto, fundamentos y democratización en América Latina*, México, Siglo XXI editores.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (2000), *Proyecto de Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México.

----- (2003), *La jurisprudencia en México*, México.

----- (2005), *La jurisprudencia. Su integración*, México.

TENA RAMÍREZ, Felipe (1999), *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa.

*The Juicio Ejecutivo Mercantil in the Federal District Courts of Mexico. A Study of the Uses and Users of Justice and Their Implications for Judicial Reform* (2002), The World Bank, Washington.

TOHARIA, José Juan (1975), *El juez español. Un análisis sociológico*, Tecnos, Madrid.

*Trial Court Performance Standards and Measurement System. Implementation Manual* (1997), Bureau of Justice Assistance, Washington.

*Trial Court Performance Standards Desk Reference Manual*, (2003), National Center for State Courts, Washington.

*Trial Court Performance Standards With Commentary. Monograph* (1997), Bureau of Justice Assistance, Washington.

*Trial Court Performance Standards and Measurement System. Program Brief* (1997), Bureau of Justice Assistance, Washington.

VOZ Y VOTO (1996), “Entre abogados te veas”, *Voz y Voto*, núm. 41, julio.

WARBURTON, Nigel (2005), *Pensar de la A a la Z*, Barcelona, Gedisa.

WEBER, Max (1992), *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.

WOOLF, Lord Harry (1996), *Access to Justice. Final Report*.

WRÓBLEWSKI, Jerzy (1988), *Constitución y teoría general de la interpretación jurídica*, Madrid, Civitas.

----- (1992), *The Judicial Application of Law*, The Netherlands, Kluwer Academic Publishers

----- (2001), *Sentido y hecho en el derecho*, México, Fontamara.

ZALDÍVAR LELO DE LARREA, Arturo (2002), *Hacia una nueva Ley de Amparo*, México, UNAM.

ZUCKERMAN, Adrian A.S. y Ross Cranston (eds.) (1995), *Reform of Civil Procedure*, Clarendon Press Oxford.