

Primera edición: julio de 2007
D.R. © Suprema Corte de Justicia de la Nación
Av. José María Pino Suárez Núm. 2
C.P. 06065, México, D.F.

ISBN 970-712-780-5

Impreso en México
Printed in Mexico

Esta obra estuvo a cargo de la Secretaría Ejecutiva Jurídico Administrativa.

Su edición y diseño estuvieron al cuidado de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Anuario Judicial 2005

México 2007

ASOCIACIÓN MEXICANA DE IMPARTIDORES DE JUSTICIA

Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia
Convocante a la asamblea constitutiva

COMITÉ DIRECTIVO

Consejero Luis María Aguilar Morales
Representante del apartado I

Magistrado Raúl Arroyo González
Representante del apartado VI

Ministro Mariano Azuela Güitrón
Representante del apartado I

Magistrado Alfredo Farid Barquet Rodríguez
Representante del apartado IX

Magistrado Manuel Gerardo Basilio de la Vega
Representante del apartado V

Magistrado José Guadalupe Carrera Domínguez
Representante del apartado III

Magistrado Eugenio Castellanos Malo
Representante del apartado V

Magistrado José Castillo Ambriz
Representante del apartado III

Magistrado Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez
Representante del apartado IV

Magistrado Flavio Galván Rivera
Representante del apartado II

Magistrado Jorge Alejandro García Villalobos-Gálvez
Representante del apartado X

Licenciado Miguel Ángel Gutiérrez Cantú
Representante del apartado VII

Magistrado J. Jesús Lomelí Rojas
Representante del apartado IX

Magistrado Luis Malpica y de Lamadrid
Representante del apartado IV

Licenciado Aldo Gerardo Padilla Pestaño
Representante del apartado VIII

Magistrado Pedro Esteban Penagos López
Representante del apartado II

Licenciado Ulises Ruiz Lopart
Representante del apartado VIII

Magistrado José Miguel Salcido Romero
Representante del apartado VI

SECRETARÍA EJECUTIVA

Dr. José Antonio Caballero Juárez

Para efectos de representación ante el Comité Directivo, los órganos asociados se agrupan en los siguientes Apartados:

I.	Suprema Corte de Justicia de la Nación (agrupa también al Consejo de la Judicatura Federal, Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito);
II.	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (agrupa también a sus Salas Regionales);
III.	Tribunales Superiores de Justicia (agrupa también a Consejos de la Judicatura Estatales, Salas de los Tribunales Superiores de Justicia y Juzgados locales);
IV.	Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (agrupa también a sus Salas Regionales);
V.	Tribunales Contencioso-Administrativos locales;
VI.	Tribunales Electorales locales;
VII.	Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (agrupa también a Juntas Especiales);
VIII.	Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje;
IX.	Tribunales Burocráticos de Conciliación y Arbitraje (agrupa al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y a Tribunales Locales de Conciliación y Arbitraje);
X.	Tribunal Superior Agrario (agrupa también a Tribunales Unitarios Agrarios).

CONTENIDO

Introducción	9
Anuario Judicial	
Nota preliminar	15
I. Los actores	17
A. Los juzgadores	19
1. Número	19
2. Género	23
B. Los mecanismos de designación	26
1. Magistrados	26
2. La carrera judicial	28
II. Oferta y demanda jurisdiccional en el país	31
A. La distribución de la jurisdicción	33
1. Oferta de justicia de paz	33
2. Oferta de justicia de primera instancia	34
3. Oferta de justicia de segunda instancia	38
B. La demanda de justicia	41
1. Demanda en justicia de menor cuantía	41
2. Demanda de primera instancia	43
3. Demanda de segunda instancia	45

C. La capacidad institucional	47
1. Jueces de paz.....	48
2. Jueces de primera instancia	49
3. Salas de segunda instancia	51
III. La organización judicial	53
A. Los consejos de la judicatura y la administración judicial	55
B. El financiamiento de la justicia	57
1. El presupuesto judicial	57
2. Percepciones de los funcionarios jurisdiccionales y de los consejeros de la judicatura	59
C. Justicia y tecnología	63
IV. Conclusiones	67

INTRODUCCIÓN



A finales del año 2005 se celebró el *Primer encuentro nacional de órganos impartidores de justicia*¹. Una de sus finalidades era compartir y debatir entre las instituciones convocadas, algunas de las conclusiones y los diagnósticos derivados del proceso consultivo que iniciara la Suprema Corte de Justicia de la Nación en agosto del año 2003². Para esta primera reunión, un grupo de expertos independientes seleccionó, de toda la serie de temas abordados durante el proceso consultivo, aquéllos que fueran de común interés para los distintos órganos que conforman el sistema de impartición de justicia mexicano.

Como resultado de este encuentro, los impartidores de justicia acordaron y emitieron la *Declaración de Jurica*³. En términos generales, este documento establece el compromiso de los órganos que conforman al sistema de impartición de justicia mexicano, para definir la agenda de la reforma judicial en el país. Además, estableció una serie de acciones específicas que coadyuvarían en este nuevo proceso. Dentro de esas acciones se señaló la conveniencia de levantar un censo de todos los impartidores de justicia en el país, lo anterior obedecía a la falta de información confiable al respecto.

¹ La reunión se celebró en Jurica, Querétaro y se convocó a los presidentes de los tribunales superiores de justicia del país; los presidentes del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa; del Tribunal Superior Agrario; de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. De igual forma se invitó a los presidentes de las asociaciones de tribunales y juntas locales de conciliación y arbitraje; de los tribunales y salas electorales de las entidades federativas y de los tribunales de lo contencioso administrativo.

² Los datos sobre la Consulta Nacional para una Reforma Integral y Coherente del Sistema de impartición de Justicia en el Estado Mexicano pueden consultarse en la página electrónica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. www.scjn.gob.mx

³ El contenido del documento puede consultarse en la página electrónica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: www.scjn.gob.mx.

El censo no se limitaba a conocer el número de impartidores de justicia que había en el país, sino que debía atender a las peculiaridades que cada institución tenía. Se optó por iniciar con los tribunales superiores de justicia y para ello, se encomendó a un grupo de asesores externos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación elaborar un cuestionario que una vez aprobado y contestado por cada tribunal, generara información que permitiera describir a los órganos impartidores de justicia del país.

Durante el proceso de elaboración del cuestionario se pudo observar que si bien este documento podría servir de “modelo” para el resto de las instituciones; algunos de sus reactivos deberían ser adaptados al momento de que fueran aplicados a otros órganos distintos a los tribunales superiores de justicia.

A partir del mes de febrero del año 2006 y con el apoyo de la *Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos* se comenzó el proceso de distribución de los cuestionarios. El proceso de recepción de información se terminó a finales de octubre del año 2006, lo que evidenció que si bien era la primera vez que se aplicaba el ejercicio, era menester que el mismo tuviera impulso y coordinación permanente.

Es necesario agradecer a los Presidentes de los Tribunales Superiores de Justicia de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Durango, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas. Su apoyo fue determinante para que este proyecto se convirtiera en una realidad.

Por otro lado, se debe hacer mención del apoyo incondicional que se recibió por parte del Ministro Mariano Azuela Güitrón, entonces Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien de manera directa, personal y persistente estuvo al tanto del proceso de recepción de la información.

Los agradecimientos anteriores sólo reflejan que es por medio del trabajo conjunto que se logran iniciar grandes proyectos. El Anuario que hoy se presenta es muestra de lo que se puede alcanzar si se trabaja en equipo; sin embargo, este proyecto necesita del compromiso y del impulso de todos los involucrados para su perfeccionamiento. Hoy, se tiene plena confianza en que la Asociación Mexicana de Órganos Impartidores de Justicia (AMIJ) mejorará con creces los Anuarios de los años subsecuentes.

ANUARIO JUDICIAL

NOTA PRELIMINAR

Los datos que aquí se presentan son resultado de la aplicación de un cuestionario de 100 preguntas preparado con el objeto de recabar datos sobre el funcionamiento de los órganos que imparten justicia en México. El ejercicio fue resultado de los acuerdos tomados en el Primer Encuentro Nacional de Impartidores de Justicia. El cuestionario fue revisado y aprobado en la reunión de seguimiento de dicho Encuentro que tuvo lugar en la Ciudad de México, el 3 de febrero de 2006.

Los cuestionarios se refieren a aspectos relacionados con el funcionamiento de los poderes judiciales de las entidades federativas durante el año 2005.

Este documento fue elaborado con la información que proporcionaron los poderes judiciales de las entidades federativas en las respuestas a los cuestionarios que les fueron enviados.⁴ En algunos casos, fue necesario aclarar la información contenida en las respuestas de los cuestionarios proporcionados, con los responsables de su llenado en cada poder judicial.⁵

Este Anuario no provee información sobre el Poder Judicial de la Federación. Sin embargo, si se desea conocer datos estadísticos de esta institución los mismos pueden ser consultados en la página electrónica del Consejo de la Judicatura Federal www.cjf.gob.mx.

⁴ Algunos datos complementarios provienen de fuentes como el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

⁵ Debido a la cantidad y el tipo de datos recibidos, resultó muy complicado para el equipo encargado de procesar la información, solicitar a cada poder judicial aclaraciones a sus respuestas. Por ello, las aclaraciones solicitadas fueron excepcionales.

La información correspondiente a tres entidades federativas no aparecerá reflejada en la gran mayoría de las gráficas, debido a que no se recibieron sus cuestionarios llenados. En otros casos, la ausencia de información relativa a algunos estados se debe a que la misma fue rendida de forma incompleta y por tanto no aparece en la gráfica específica.

Los resultados del Anuario tienen un carácter preliminar. Cualquier conclusión sobre los alcances de los resultados aquí presentados deberá necesariamente esperar a los siguientes Anuarios para que de esta forma, se puedan integrar series más largas de tiempo.

La elaboración del cuestionario estuvo a cargo de los Doctores José Antonio Caballero Juárez (Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México), Sergio López Ayllón (Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE) y el Maestro Alfonso Oñate Laborde (Suprema Corte de Justicia de la Nación⁶). La integración y procesamiento de la información obtenida de los cuestionarios estuvo a cargo de Fernanda Arciniega Rosales, Gabriela Enrique González, Erick Fosado Mayorga y Pedro Ortiz Urquiaga. El contenido del presente Anuario corresponde a la interpretación de los arriba mencionados y es de su exclusiva responsabilidad.

⁶ El Maestro Alfonso Oñate Laborde fue consultor externo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación durante el año 2006 y partir del mes de febrero del año 2007 fungió como Secretario Ejecutivo Jurídico Administrativo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

I. LOS ACTORES

En este apartado se presenta información sobre el personal que labora en los poderes judiciales. Se señala el número total de servidores públicos con los que cuentan los poderes judiciales de cada entidad federativa; las condiciones bajo las cuales se desarrolla la función jurisdiccional; detalles sobre la manera en la que se accede a la carrera judicial en la entidad; así como la composición del personal adscrito a los poderes judiciales.

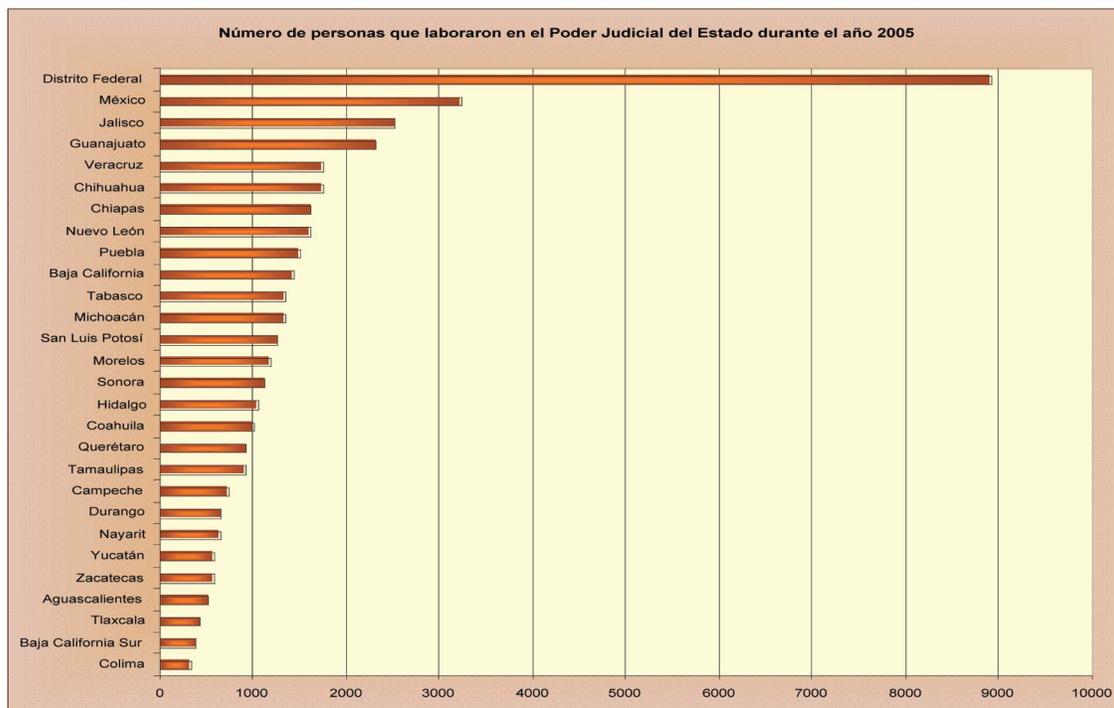
A. LOS JUZGADORES

1. Número

Según el II Censo de población y vivienda 2005 elaborado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), la población del país en el año 2005 era superior a los 103 millones de habitantes⁷. En el año 2005, las personas que laboraron en los poderes judiciales de las entidades federativas fueron aproximadamente 41,500 trabajadores, cantidad que incluye tanto al personal jurisdiccional como al que desempeña labores administrativas⁸. La gráfica 1 contiene datos sobre el número total de empleados que laboraron en los poderes judiciales del país, divididos por entidad federativa y agrupados de mayor a menor, es decir, el primer lugar lo ocupa la entidad que tiene una mayor plantilla de trabajadores y así sucesivamente, hasta finalizar con la entidad con menor número de personal.

⁷ Para mayor información sobre el tema, consultar la página electrónica del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (www.inegi.gob.mx), en la liga: II Censo de población y vivienda 2005.

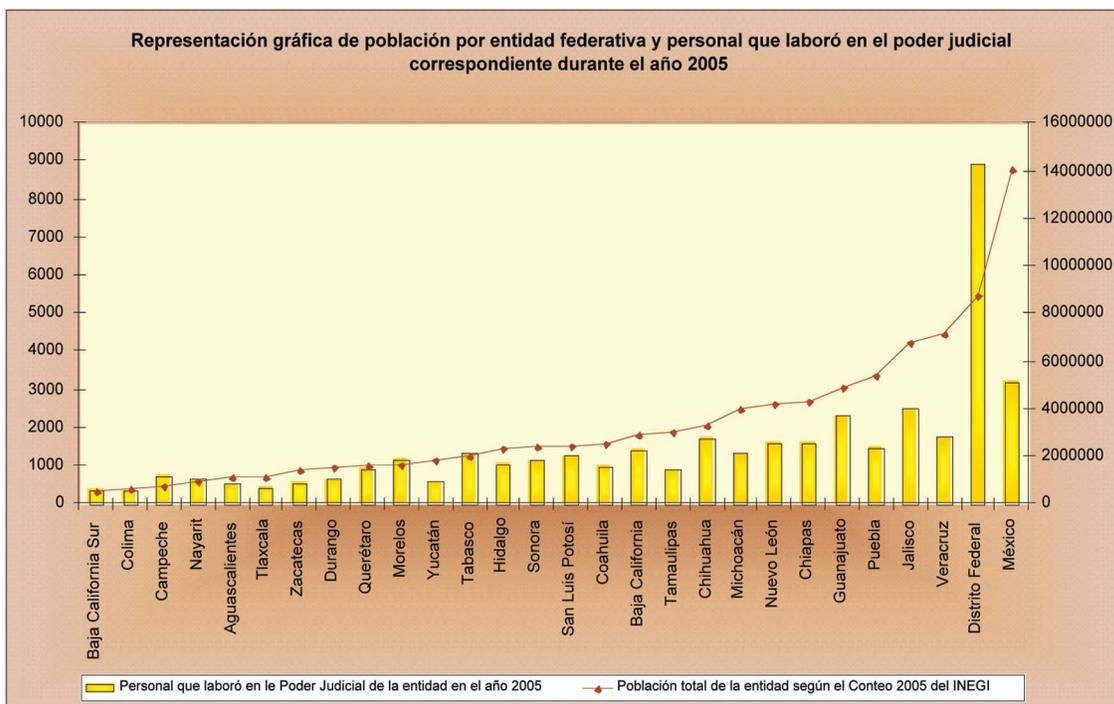
⁸ Guerrero, Oaxaca y Quintana Roo no presentaron cuestionario. Sinaloa no presentó información sobre este rubro en específico y Veracruz sólo presentó el número total de personas que trabajaron en la institución, sin diferenciar entre sexos.

Gráfica No. 1

Una rápida comparación entre el número total de personas que laboraron en los poderes judiciales de las entidades federativas durante el año 2005 y el número total de pobladores de cada entidad en ese mismo año, indica que la población de una entidad no necesariamente determina el tamaño de su poder judicial. El ejemplo se puede ilustrar claramente con los extremos de la gráfica número 1: el Distrito Federal no es la entidad federativa más poblada y Colima tampoco es la entidad federativa menos poblada del país. Pero el ejemplo todavía se puede ampliar.

La gráfica 2, donde el eje del lado derecho determina en millones, el número de pobladores por entidad federativa durante el año 2005 y el eje del lado izquierdo denomina en miles, el número de servidores públicos que laboraron en el poder judicial de esa misma entidad durante el año 2005. Es de hacerse notar que las entidades federativas (eje inferior) están ordenadas de menor a mayor con respecto al número de población total de cada entidad.

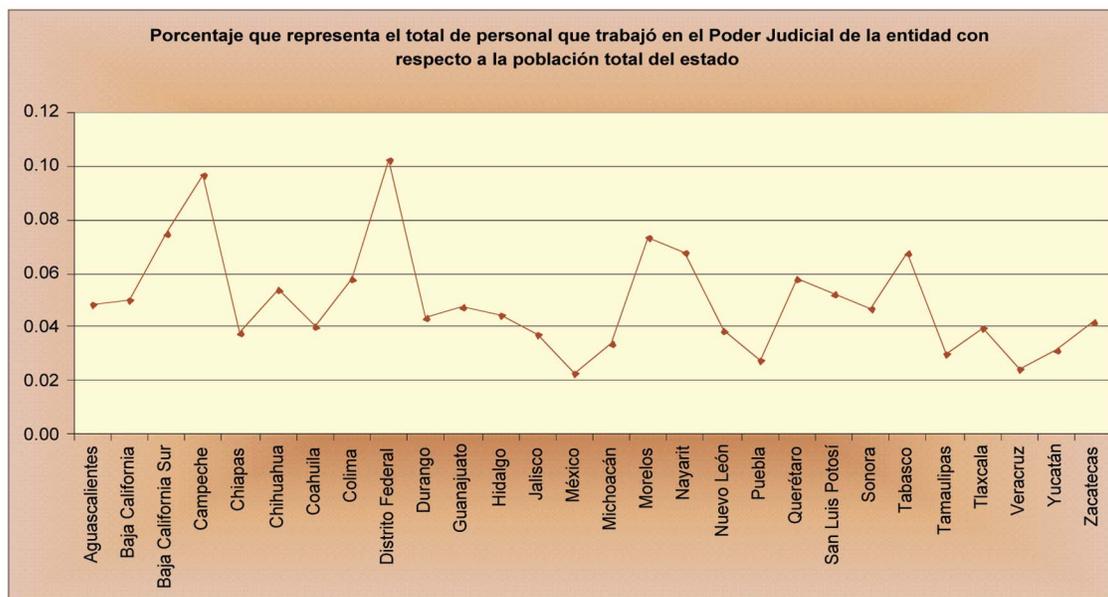
Gráfica No. 2



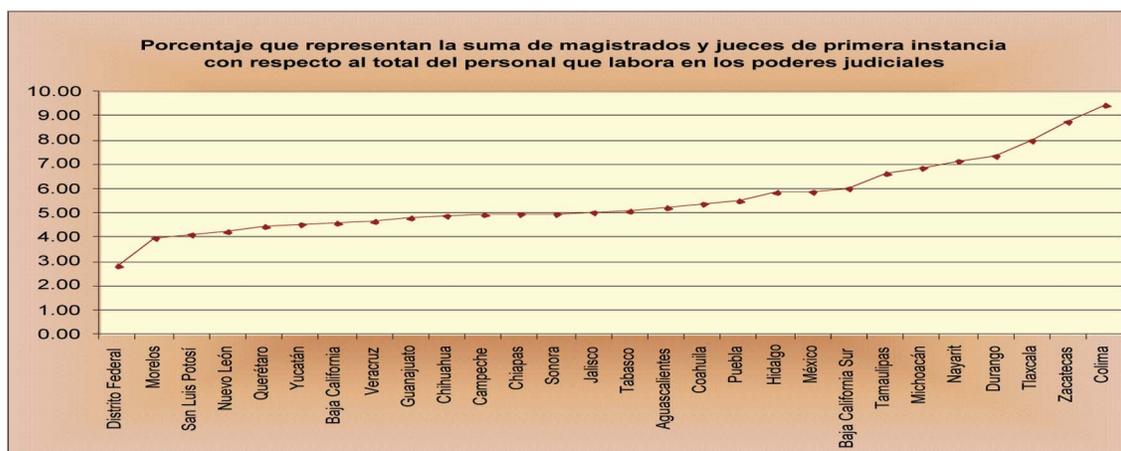
Los ejemplos anteriores muestran que la composición del personal que labora en los poderes judiciales del país es una variable que depende de diversas circunstancias. En principio, debe descartarse la idea de que la población de una entidad implica necesariamente que el poder judicial que le sirve debe responder a una proporción de personal en particular. La gráfica número 2 muestra que no hay una relación directa entre la población de un estado y los servidores públicos del correspondiente poder judicial. Por otro lado, considerar el tema de la litigiosidad de la población en forma aislada tampoco resuelve el problema. En realidad, la cuestión del personal que compone a los poderes judiciales parece ser un tema influido por aspectos relacionados con la organización interna de cada poder judicial, con la capacidad de los administradores, con los recursos tecnológicos y, desde luego, con el tamaño de la población y su litigiosidad.

La gráfica número 3 muestra el porcentaje que representan los servidores públicos de los poderes judiciales de cada entidad federativa con respecto a su población total.

Gráfica No. 3



En la gráfica número 4 se muestra el porcentaje que representa el número total de jueces y magistrados de cada entidad federativa con respecto al total del personal que labora en los poderes judiciales.

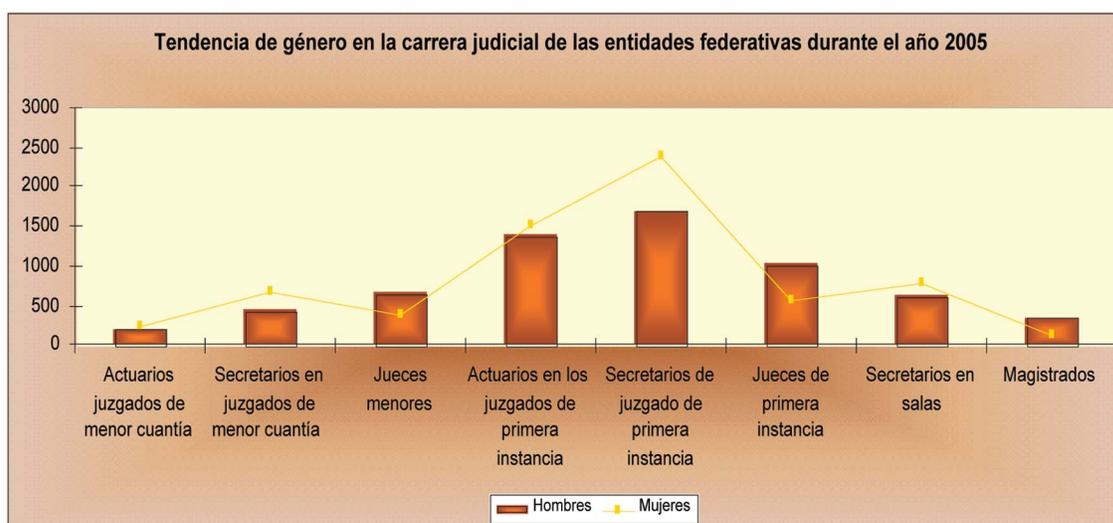
Gráfica No. 4⁹

⁹ Toda vez que Sinaloa no proporcionó el número total de servidores públicos que laboran en el poder judicial de la entidad, sus datos no se reflejan en la gráfica.

2. Género

A continuación se presenta información sobre el género de quienes siguen la carrera judicial en el país y se encuentran al servicio de los poderes judiciales de las entidades federativas. Como se puede observar en la gráfica número 5, la composición de los integrantes de la carrera judicial se modifica en la medida en la que se acercan más a ocupar la titularidad del órgano jurisdiccional.

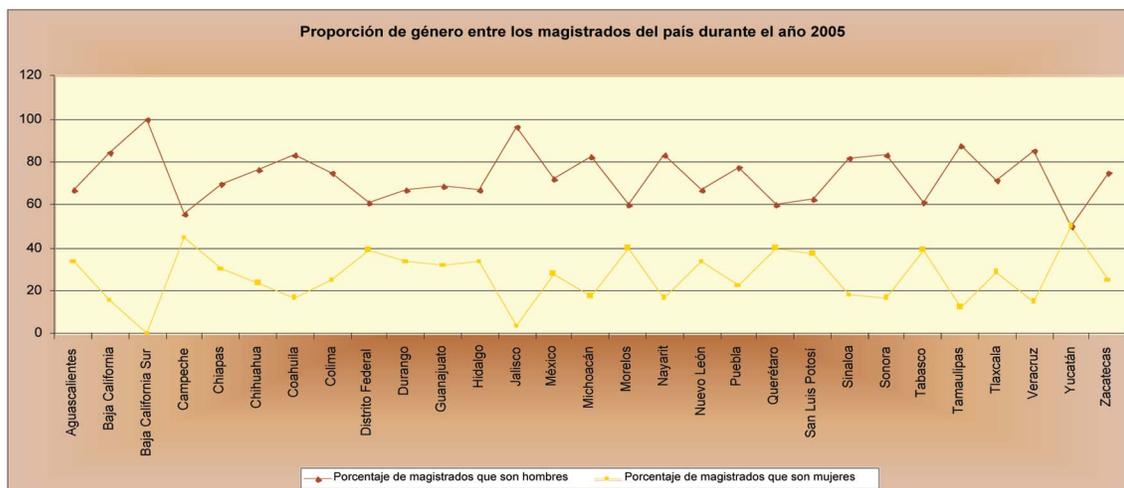
Gráfica No. 5



La línea sobre las barras muestra que la presencia de las mujeres es mayoritaria en los cargos de actuario de juzgado de menor cuantía, secretario de juzgado de menor cuantía, actuario de juzgado de primera instancia, secretario de juzgado de primera instancia y secretario de sala. Sin embargo, la tendencia cambia drásticamente cuando se trata de los cargos de jueces menores, jueces de primera instancia y magistrados.

En la gráfica número 6 se muestra la proporción de género que presentan los magistrados en las entidades federativas. Es decir, si una entidad cuenta con 5 magistrados qué porcentaje de ese total son mujeres y cuál el porcentaje de hombres.

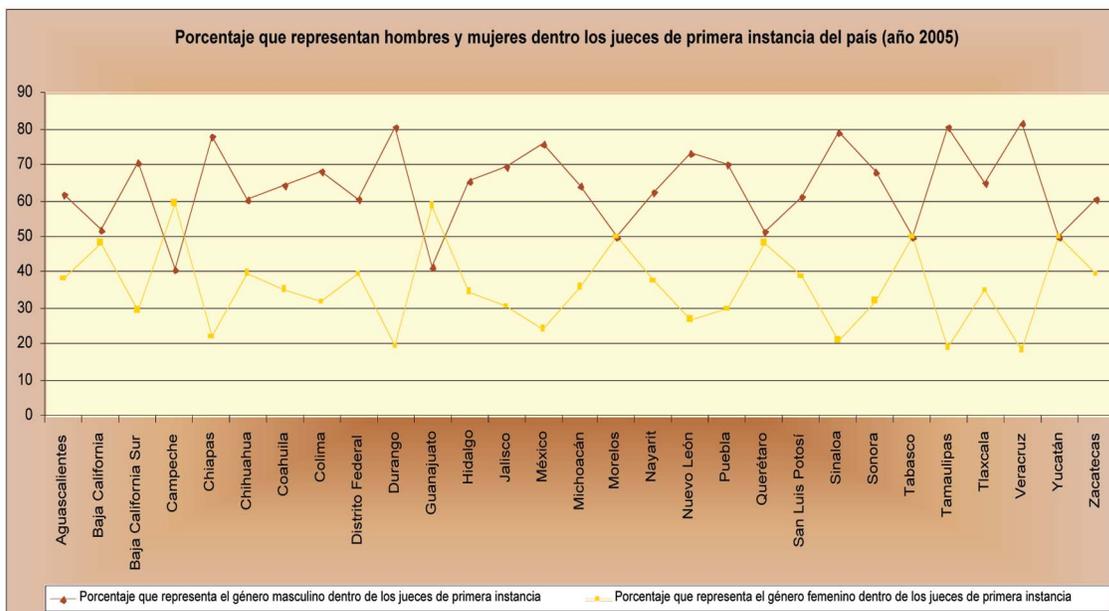
Gráfica No. 6



Como puede observarse, la distribución de plazas, durante el año 2005, por lo que respecta a los magistrados locales, favoreció al sexo masculino. Resalta el caso de Baja California Sur, en donde el total de sus magistrados fueron hombres durante el periodo que se estudia. Por otro lado puede destacarse al estado de Yucatán, en donde el cincuenta por ciento de los magistrados son mujeres.

En cuanto a la distribución de género en los jueces de primera instancia del país, como puede observarse en la gráfica número 7 se presenta una situación relativamente más equilibrada en torno al género e incluso en algunos casos, las mujeres llegan a superar a los hombres en el cargo, como son los casos de Campeche y Guanajuato. Si bien los datos sólo proporcionan información acerca del año 2005, una interpretación de la gráfica podría indicar que la presencia de la mujer en la titularidad de los cargos jurisdiccionales va creciendo paulatinamente. Esto puede relacionarse con una mayor presencia de las mujeres en el mercado profesional. Aunque también, la gráfica podría mostrar una situación estacionaria, en donde las mujeres enfrentan más dificultades para ocupar la titularidad de los órganos jurisdiccionales. Sin embargo, esta situación sólo refleja lo ocurrido durante el año 2005. Es preciso continuar con el proceso anual de captura y análisis de la información para estar en posibilidad de elaborar conclusiones sobre la tendencia del sexo femenino dentro los poderes judiciales en el país.

Gráfica No. 7



La gráfica número 8 muestra de manera agregada, la distribución de género en la jurisdicción local.¹⁰

Gráfica No. 8

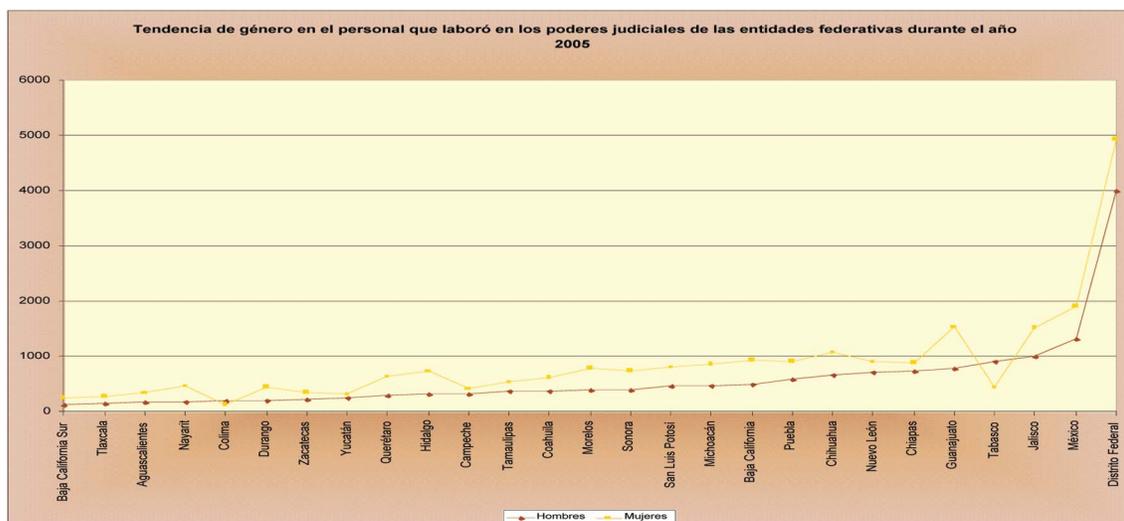


En la gráfica 9 se presentan los datos sobre género por entidad federativa, con respecto al personal que laboró en los poderes judiciales estatales durante el año 2005. Se confirma la tendencia mayoritaria de las mujeres, aunque merecen especial atención los casos de Colima

¹⁰ Debemos recordar que Veracruz y Sinaloa no están contabilizados en este gráfico debido a que no proporcionaron la información solicitada.

y Tabasco, únicas entidades en donde la presencia de la mujer está por debajo de los hombres. A pesar de lo anterior, se reitera la necesidad de trabajar sobre series de tiempos mayores para poder llegar a conclusiones sólidas.

Gráfica No. 9

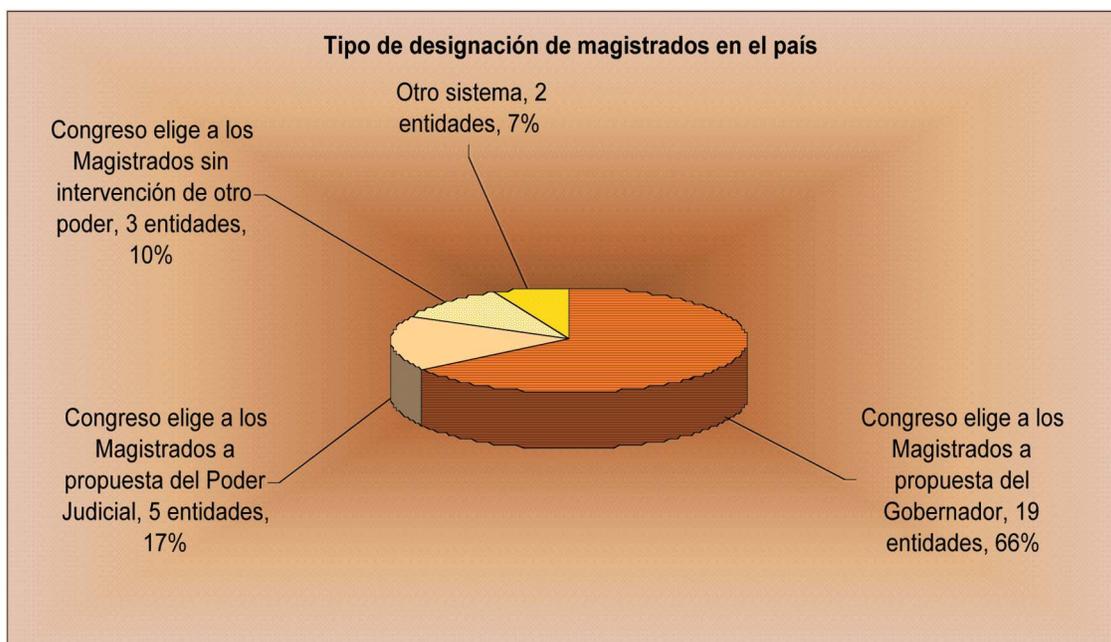


B. LOS MECANISMOS DE DESIGNACIÓN

En esta sección se presentan datos sobre la manera en la que los titulares de los órganos jurisdiccionales acceden a sus cargos. En primer lugar se presentan datos sobre magistrados, posteriormente, se presentan los datos sobre jueces.

1. Magistrados

En el caso de los magistrados, existe una importante discusión sobre la manera en la que deben seleccionarse. Por una parte se sostiene que el acceso a la magistratura forma parte de la carrera judicial y, de acuerdo con tal postura, debiera privilegiarse el acceso de quienes se han desarrollado en la misma. Por la otra, se señala que la magistratura no forma parte de la carrera judicial y que, desde dicho enfoque, las designaciones no debieran necesariamente recaer en personas que ya formen parte de la carrera judicial. Los diversos diseños legislativos existentes en el país corresponden a las posturas antes referidas.

Gráfica No. 10

La gráfica número 10 indica que los esquemas que se siguen en el país para la selección de magistrados son sumamente variados. Incluso, existen casos en donde los mecanismos se combinan, por ejemplo Guanajuato, en donde la designación se hace por turno entre el poder ejecutivo y el poder judicial con la ratificación del congreso. Los datos también indican que el esquema de designación que incluye la participación de los gobernadores con los congresos es el dominante. Sin embargo, en casi todos los casos el modelo ha sido modificado para establecer que los gobernadores sometan una terna a la consideración del congreso. En el régimen anterior, el ejecutivo local únicamente proponía a un candidato.¹¹

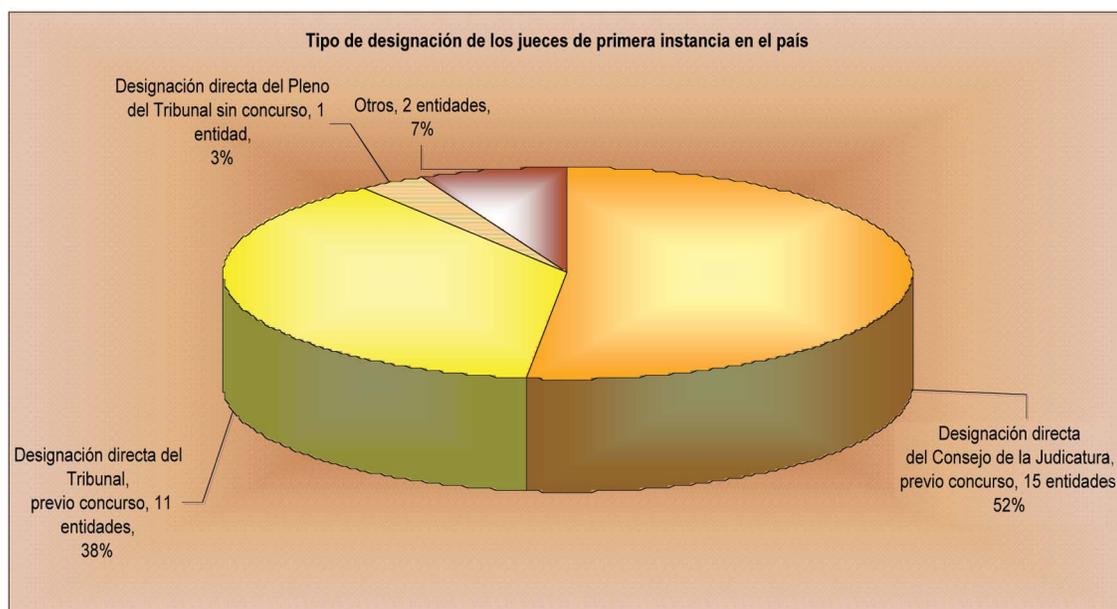
Hasta el momento, no hay información sobre los resultados de los diversos métodos de designación empleados en las entidades: es decir, no es posible conocer si predomina la presencia de candidatos con experiencia en la carrera judicial o, por el contrario, los candidatos provienen de otras áreas de la práctica profesional.

¹¹ Los "otros sistemas" en la designación de magistrados son los siguientes: en Aguascalientes el Poder Judicial por medio de concurso, elige a cinco candidatos que son sometidos a consideración del Poder Ejecutivo, quien eliminará a dos para dejar una terna que será enviada al Congreso. En Jalisco, según la información remitida, el Congreso elige al Magistrado a propuesta del Consejo General (el Consejo General del Poder Judicial realiza las funciones de consejo de la judicatura).

2. La carrera judicial

La designación de los jueces de primera instancia se entiende como un aspecto estrechamente relacionado con la carrera judicial. En este sentido, el concurso de oposición representa el instrumento idóneo para el acceso a la función de juez dentro del esquema de carrera judicial. En la gráfica número 11 se pueden observar los mecanismos de selección que existen en el país:

Gráfica No. 11



Como puede observarse, el modelo del concurso prevalece en la mayor parte del país. Sin embargo, es necesario señalar que existe un importante debate en torno a los concursos. Se trata de una discusión sobre los contenidos de los mismos. En ocasiones, éstos se limitan a revisar los conocimientos de los aspirantes. En otros casos, los conocimientos se combinan con destrezas y habilidades. Incluso, en algunos casos se realizan pruebas psicológicas. En resumen, no hay un patrón claro sobre sus contenidos. Este es un tema que requiere mayor análisis y que obliga a una discusión más amplia relacionada con el perfil del juez mexicano.

Por otro lado, debe señalarse que si bien el concurso como instrumento de designación de los jueces es actualmente el predominante, subsisten entidades federativas en donde no se emplea. La finalidad del concurso es evitar la subjetividad en la designación, dar transparencia

al proceso de selección y propiciar que los que acceden a la plaza sean los mejores candidatos. Si bien es posible reconocer que el concurso no es el único método para satisfacer los objetivos planteados, en los casos donde no hay concursos es necesario supervisar que los mecanismos empleados satisfagan dichos criterios.¹²

¹² Los "otros sistemas" se llevan a cabo en Querétaro, en donde la designación la hace el pleno del Tribunal, previo concurso y a propuesta del Consejo de la Judicatura. En Tlaxcala, la designación la hace la Comisión de Gobierno del Poder Judicial del Estado.

II. OFERTA Y DEMANDA JURISDICCIONAL EN EL PAÍS

En el presente apartado se muestra información sobre el comportamiento de los usuarios del sistema de justicia, la manera en la que los poderes judiciales se organizan para prestar el servicio y las condiciones en las que se satisface el mismo.

A. LA DISTRIBUCIÓN DE LA JURISDICCIÓN

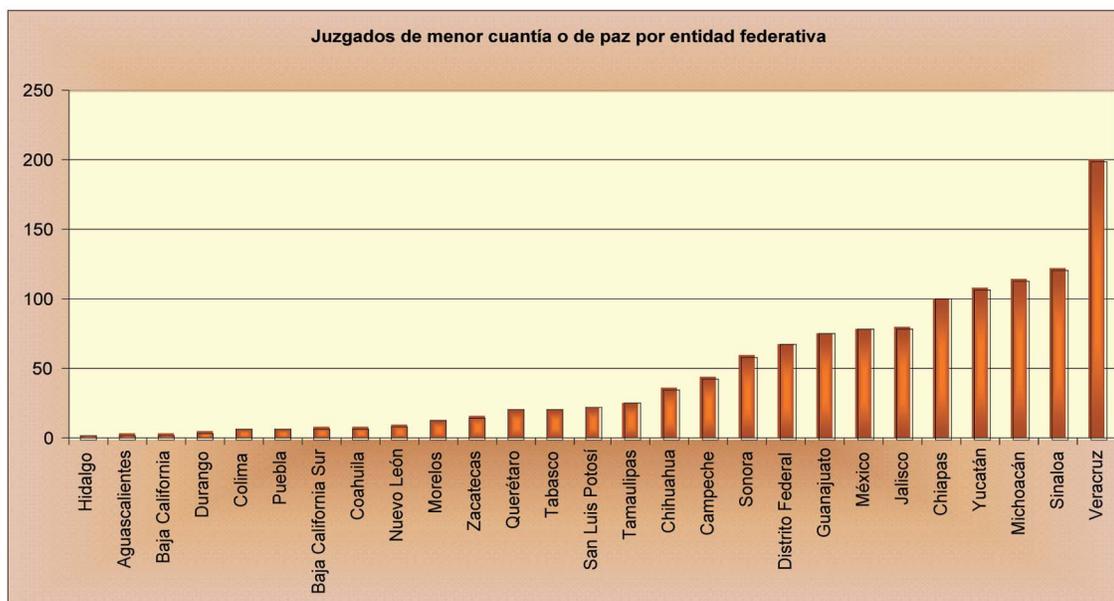
En este rubro se analizará la manera en la que los poderes judiciales se organizaron durante el año 2005 para prestar el servicio de administración de justicia. Es decir, se analizará la distribución de las unidades jurisdiccionales desde el punto de vista de su competencia, su jerarquía y su ubicación territorial, entre otros aspectos.

1. Oferta de justicia de paz

La justicia de paz es una jurisdicción que presenta importantes variaciones en el país. Típicamente se identifica como un instrumento clave para mejorar el acceso a la justicia de los grupos menos favorecidos económicamente. Algunos poderes judiciales han optado por asegurar una distribución territorial uniforme de los llamados “juzgados de paz”. De esta manera, se opta por modelos en donde cada municipio o población de determinado tamaño cuenta con un juzgado de paz. Sin embargo, en ocasiones ocurre que la oferta de menor cuantía presenta problemas de distribución. Por ejemplo, mientras que algunos juzgados de menor cuantía reciben muy pocos asuntos, otros de la misma entidad, enfrentan altas cargas de trabajo.

En ocasiones, el modelo de juzgado mixto se emplea en estos casos para tratar de maximizar la oferta judicial¹³.

Gráfica No. 12



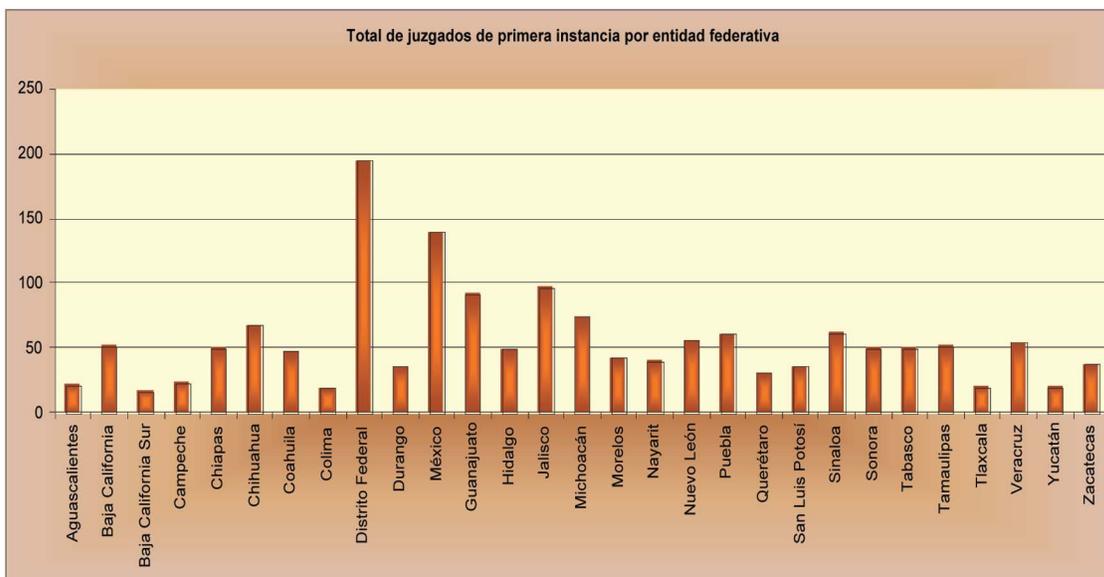
2. Oferta de justicia de primera instancia

Por lo general la justicia de primera instancia representa el grueso de la carga de trabajo de los poderes judiciales. Por esta razón, es en la justicia de primera instancia en donde se localizan jurisdicciones especializadas con mayor frecuencia, mismas que buscan ajustarse a los requerimientos de la población. Sin embargo, en la justicia de primera instancia ocurre un fenómeno muy semejante al que ocurre en la justicia de menor cuantía: en las zonas menos pobladas de las entidades federativas, los juzgados tienen por lo general, una competencia mixta. Esta decisión se toma cuando se estima que la demanda de trabajo por materia es reducida. El modelo de juez mixto por si solo implica una discusión sobre las características que deber reunir el juez.¹⁴

¹³ Nayarit y Tlaxcala no presentaron información sobre este tipo de juzgados.

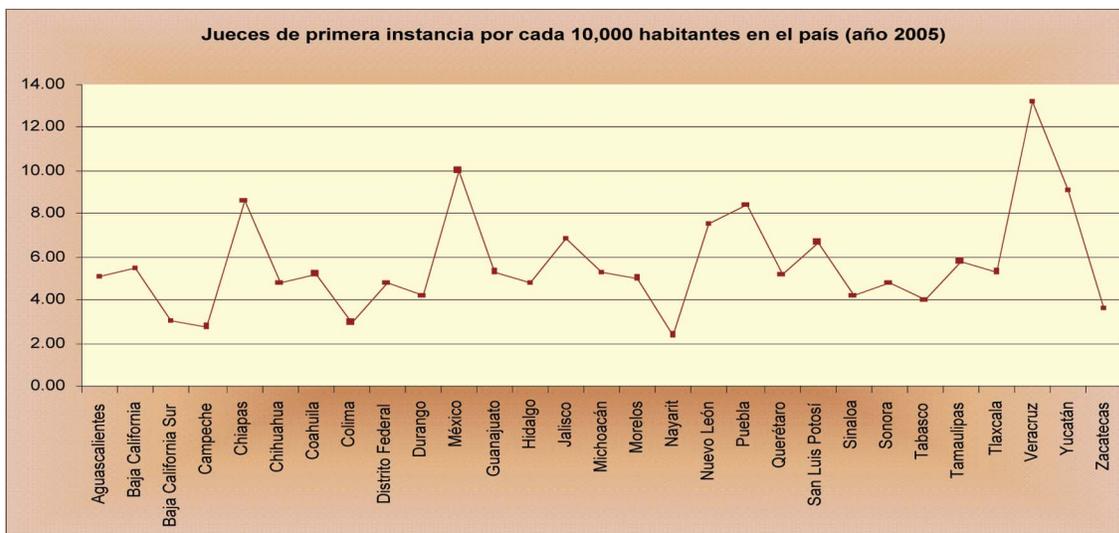
¹⁴ La discusión sobre el perfil del juez excede los alcances del presente reporte.

Gráfica No. 13



Los números agregados de la oferta jurisdiccional de primera instancia revelan poca información sobre su distribución. Sin embargo, cuando se revisa la información a la luz de la población por entidad federativa, se puede empezar a dilucidar la imagen de la oferta judicial, como se aprecia en la gráfica número 14.

Gráfica No. 14¹⁵

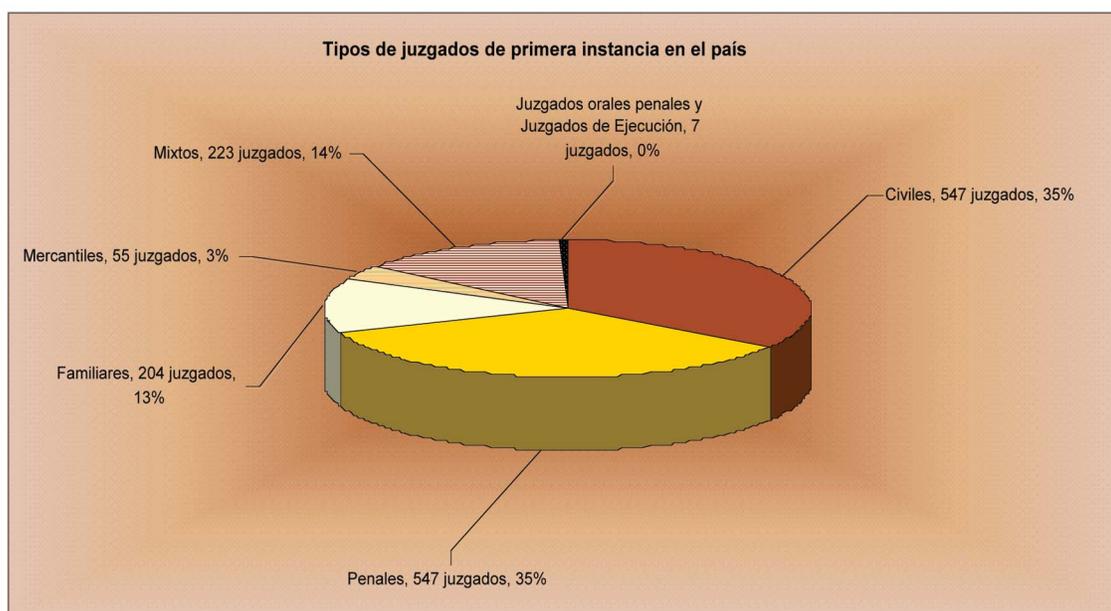


¹⁵ La práctica internacional establece la proporción de jueces por cada 100,000 habitantes, pero con el objeto de contar con mayor claridad en las gráficas se optó por utilizar como base de referencia la de 10,000 habitantes.

En el apartado relativo al personal, se aborda la cuestión sobre la proporción entre población y personal judicial. En este apartado se trata el tema exclusivamente desde el punto de vista de los jueces de primera instancia. Habida cuenta de los límites que puede tener fijar un estándar de oferta judicial en función de la proporción existente entre los jueces y la población de una entidad, conviene analizar los datos que se desprenden de la gráfica anterior. Por ejemplo, Jalisco y Veracruz tienen un número de población semejante, sin embargo, mientras Jalisco ofrece 6.82 jueces de primera instancia por cada 10,000 habitantes, Veracruz ofrece 13.17 jueces de primera instancia por cada 10,000 habitantes¹⁶. Lo anterior indica que en muchas ocasiones la oferta judicial no es una variable que depende exclusivamente de la población, sino que es el resultado de muchos otros factores que influyen en la conformación de un poder judicial.

En la gráfica 15 se presenta información sobre la diversidad que muestra la oferta judicial de primera instancia.

Gráfica No. 15

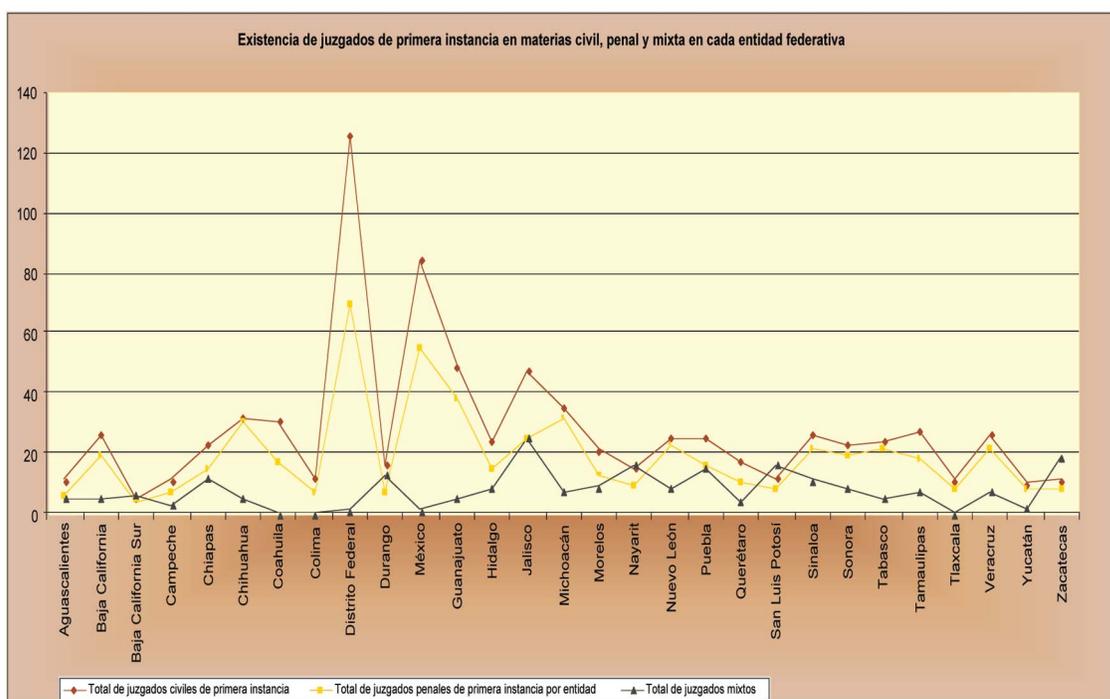


¹⁶ Para determinar la población se utilizaron los datos que presenta el INEGI en su página electrónica y que corresponden al número de habitantes por entidad federativa según su programa Censo, 2005.

Como se puede observar¹⁷, el predominio dentro de la distribución se comparte entre la justicia penal, la justicia civil y la justicia mixta. Esta situación se produce en prácticamente todos los estados, aunque con algunas variaciones, precisamente con el objeto de introducir la llamada “justicia especializada” como la familiar y la mercantil. En todo caso, son pocas las entidades federativas que no cuentan con juzgados mixtos, como es el caso de Tlaxcala.

Por lo que respecta a las materias especializadas, destaca el caso de la justicia de familia, misma que ha tenido un empleo generalizado en el país. Opciones menos empleadas son la justicia mercantil y la de arrendamiento inmobiliario. Para concluir con este apartado se presenta información sobre la distribución de juzgados de primera instancia especializados en materia penal, civil y mixta radicados en cada entidad federativa.

Gráfica No. 16



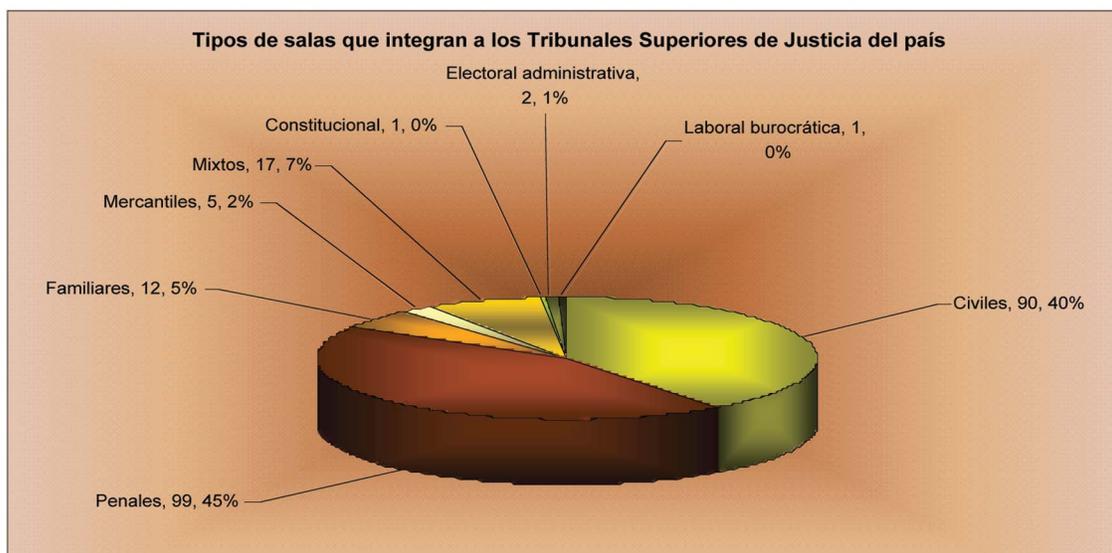
¹⁷ Nota: Se sumó al total de juzgados civiles los juzgados de arrendamiento, cuando esa figura se prevea en la legislación local, como es el caso del Distrito Federal. De igual forma se sumaron dos juzgados de competencia “civil y familiar” reportados por Baja California Sur. Al total de juzgados mixtos se sumó el juzgado localizado en las Islas Marías y reportado por el Distrito Federal. No se incluyen en la presente contabilidad los siguientes órganos jurisdiccionales: 2 juzgados mixtos menores de Hidalgo y 2 juzgados de paz civil de Baja California. Lo anterior debido a que se considera que son juzgados de menor cuantía y la pregunta en específico solicitaba el desglose de los juzgados de primera instancia. Tampoco se incluyeron los 5 juzgados indígenas de Puebla; 2 juzgados electorales de Campeche; y, 1 juzgado de justicia para adolescentes de Tlaxcala.

Como se puede observar en la gráfica, los juzgados civiles superan a los juzgados penales y mixtos. Sin embargo esta conclusión debe ponderarse, ya que dentro de los juzgados civiles se están considerando a los juzgados mercantiles y familiares cuando hubieran sido diferenciados por las entidades federativas¹⁸.

3. Oferta de justicia de segunda instancia

A continuación se presenta la oferta de justicia de segunda instancia. En este caso, la oferta plantea una diversidad de opciones entre las que sobresale la especialización por materia, la distribución territorial, la competencia limitada, entre otros aspectos. Adicionalmente, los poderes judiciales han experimentado cambios en su conformación y han recibido jurisdicciones nuevas o que antes simplemente no existían en la entidad. Entre las primeras destacan la justicia administrativa y electoral; como ejemplo de las segundas se encuentra la justicia constitucional¹⁹. La gráfica 17 ilustra a continuación la diversidad señalada:

Gráfica No. 17



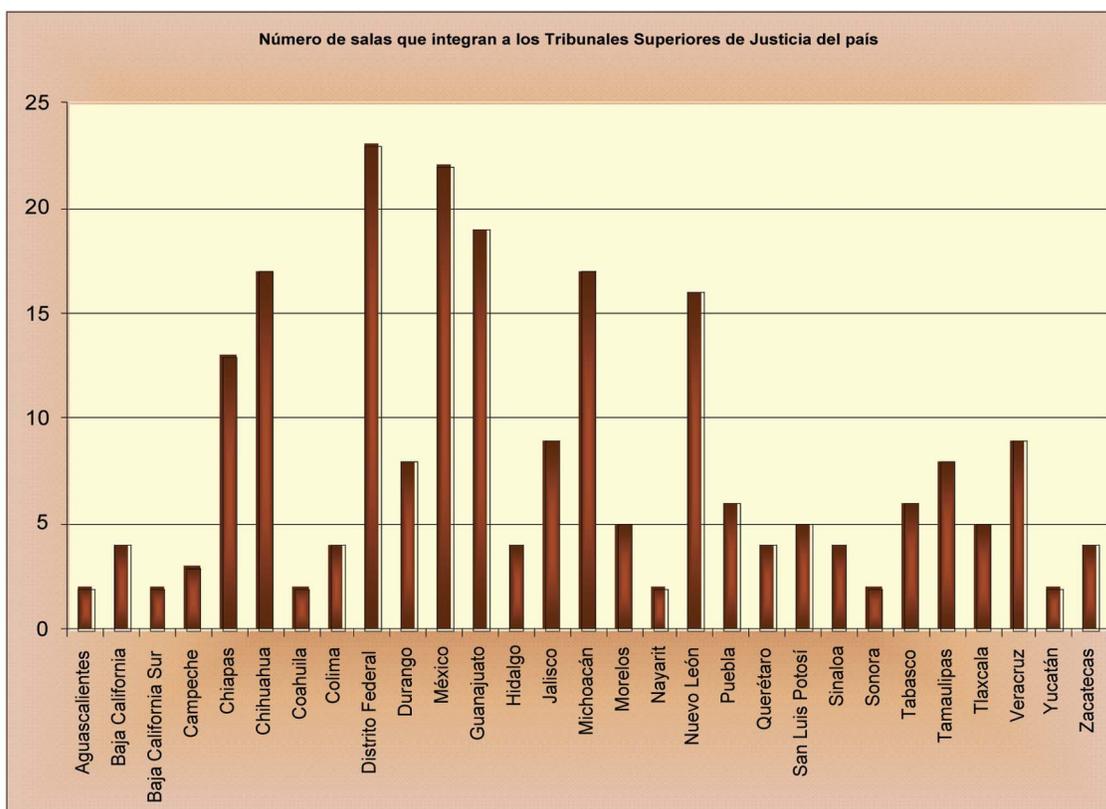
¹⁸ En el total de los juzgados mixtos se toma la cantidad que cada entidad reportó como tal, con excepción de las entidades de Coahuila y Colima, pues debido a la materia que atienden sus órganos reportados como mixtos, fueron considerados dentro del total de juzgados civiles (para que de esta forma no dejen en "0" dicha materia). En el caso del Distrito Federal se consideró como juzgado mixto el juzgado localizado en las Islas Marías. En el total de juzgados penales se incluyeron los 3 juzgados penales orales reportados por Nuevo León. Tlaxcala no reporta juzgados mixtos.

¹⁹ Al número total de salas civiles se sumaron los siguientes datos: 1 sala civil-administrativa reportada por Baja California Sur; 2 salas civiles y familiares reportadas por Hidalgo; 2 salas colegiadas civiles de Nuevo León; 1 sala electoral que tiene Querétaro, debido a que desahoga asuntos civiles mientras la entidad no se encuentra inmersa en un proceso electoral; y, 1 sala auxiliar de Veracruz que opera dependiendo de la carga del resto de las salas y durante el año 2005 atendió

Como puede observarse, la mayor parte de las salas son penales o civiles. En otras palabras, el 85% de las salas de segunda instancia que existían en el año 2005 en el país se dedicaban a atender asuntos penales y civiles.

A continuación se presentan los totales de las salas que integran los tribunales superiores de justicia del país. En este rubro es importante aclarar que el número de salas no representa necesariamente el número de magistrados, toda vez que en el país existen salas unitarias y colegiadas.²⁰ Como se puede observar, 16 entidades federativas tienen entre 2 y 5 salas. Es decir, un poco más de la mitad de los tribunales del país. Sin embargo, esto no obedece únicamente a cuestiones como la litigiosidad que presenta la población de la entidad o al tipo de abogados postulantes de la plaza, sino que también atiende a peculiaridades de la administración del poder judicial de la entidad de que se trate.

Gráfica No. 18



asuntos civiles. Es decir, se sumaron un total de 7 salas a las 83 salas civiles previamente señaladas como tales. En el caso de Baja California Sur la sala civil-administrativa también desahogó asuntos en materia administrativa, aunque como ya se señaló, ha sido contabilizada como sala civil. Al total de salas penales se adicionaron dos salas colegiadas penales del estado de Nuevo León.

²⁰ Para los que no se encuentren familiarizados con los términos, unitario se refiere a que la sala la integra un magistrado; el término colegiado implica que la sala la pueden integrar dos o más, generalmente son tres.

La oferta de justicia de segunda instancia presenta una diversidad semejante a la justicia de primera instancia y pudiera obedecer a factores similares a los señalados a propósito de esta última.

Es importante mencionar la distribución de salas regionales en el país. Las nueve entidades que informaron la existencia de sala regional son: Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Durango, Estado de México, Morelos, Sinaloa, Sonora y Veracruz. En un futuro será conveniente analizar su ritmo de trabajo y como impacta éste en las salas del tribunal superior de estas entidades.

Gráfica No 19



La creación de salas regionales se ha planteado en diversas entidades federativas. El tema parece ser atractivo a la luz del acceso a la justicia, toda vez que puede acercar a la jurisdicción de segunda instancia a los ciudadanos. Pero en ocasiones, los beneficios obtenidos y los efectos que se producen con motivo de la nueva oferta judicial pueden crear importantes desequilibrios. Por lo anterior, la creación de este tipo de órganos debe ser planeada y no un simple impulso desarticulado para facilitar el acceso a la justicia.

Gráfica No. 20

La justicia constitucional estatal se encuentra en proceso de expansión en el país. Las entidades federativas han mostrado un alto grado de creatividad en el diseño de sus instituciones constitucionales. Sin embargo, todavía existen muchos aspectos sin resolver a propósito de esta jurisdicción como por ejemplo: cuestiones técnicas vinculadas a los alcances de la jurisdicción local en relación con la jurisdicción federal; o bien, cuestiones como la “poca demanda” de este tipo de justicia, debido al bajo número de casos iniciados²¹.

B. LA DEMANDA DE JUSTICIA

La demanda de justicia se refiere al número de asuntos que ingresan a las unidades jurisdiccionales de un poder judicial. En esta sección se recopila información sobre la demanda agregada y la demanda por materias civil y penal.

1. Demanda en justicia de menor cuantía²²

Las gráficas siguientes presentan el comportamiento de la demanda de justicia de menor cuantía en materias civil y penal en las entidades federativas.

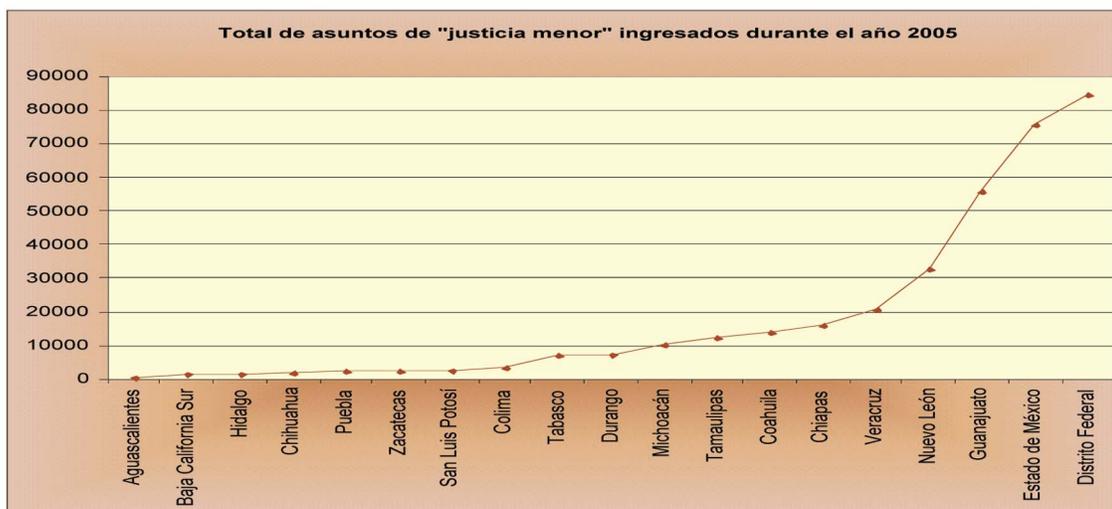
²¹ Reportan salas o tribunales constitucionales las siguientes entidades: Chiapas, Coahuila, Estado de México, Guanajuato y Veracruz.

²² Por lo que respecta a la justicia de menor cuantía, como ya señaló con anterioridad, Nayarit y Tlaxcala no reportaron información vinculada a esta figura. Por otro lado, Jalisco, Sinaloa, Sonora y Yucatán reportaron la existencia de jueces menores, pero no reportaron sus asuntos ingresados y egresados durante el año 2005. Campeche reporta la existencia de jueces menores pero no desagrega la información. Es decir, al momento de presentar su estadística, al parecer, incluye los asuntos de menor cuantía con los asuntos de primera instancia, por lo que se tomaron sus cantidades en primera instancia. En materia civil se incluyeron además las materias mercantil y familiar. En Puebla se denomina justicia municipal a la justicia menor. En Veracruz existen juzgados menores y juzgados municipales. Sin embargo, únicamente se tomaron los datos reportados por parte de Veracruz en el rubro “juzgados menores”.

Gráfica No. 21²³

Como se puede observar, con excepción del estado de Chihuahua en donde la justicia menor en materia penal sobrepasó a la demanda de justicia menor en materia civil, en todos los demás casos graficados se observa que la demanda de justicia menor en materia civil es mucho mayor que la demanda de justicia menor en materia penal.

Gráfica No. 22



Derivado de la gráfica número 21 y de los datos que la gráfica 22 arroja, es lógico señalar que los asuntos en materia civil superan a los asuntos en materia penal tratándose de la justicia menor. Se puede observar que 10 de las 19 entidades graficadas recibieron menos de

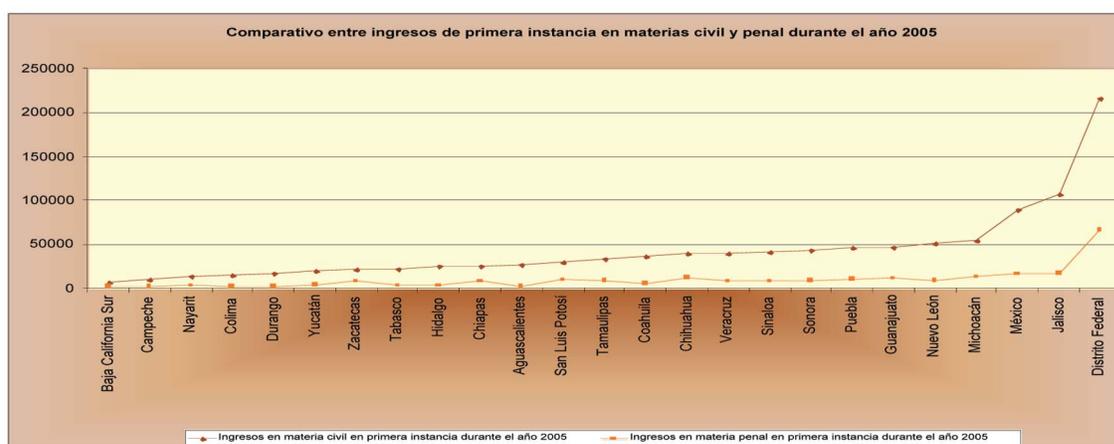
²³ Aguascalientes, Nuevo León y Zacatecas reportaron ingresos de justicia menor en materia civil, sin embargo, por no haber reportado asuntos de justicia menor en materia penal se obviaron de esta gráfica en la que se comparan ambas demandas.

diez mil asuntos relacionados con la justicia de menor cuantía o de paz, durante el año 2005. Nuevo León, Guanajuato, Estado de México y el Distrito Federal recibieron arriba de treinta mil asuntos durante el año 2005. En este momento no hay más información sobre la demanda, por lo que sería aventurado analizar sus características. Es decir, qué tipo de juicios se presentan. No obstante, es posible prever que un porcentaje significativo de la carga civil debe estar representado por juicios ejecutivos mercantiles.

2. Demanda de primera instancia

A continuación se presenta información sobre la demanda de justicia de primera instancia. En primer lugar se comparan los ingresos en materias civil y penal; después se presenta la demanda agregada; y, por último, se analiza la demanda agregada a la luz de la población total de las entidades federativas, con el propósito de obtener índices de litigiosidad.

Gráfica No. 23

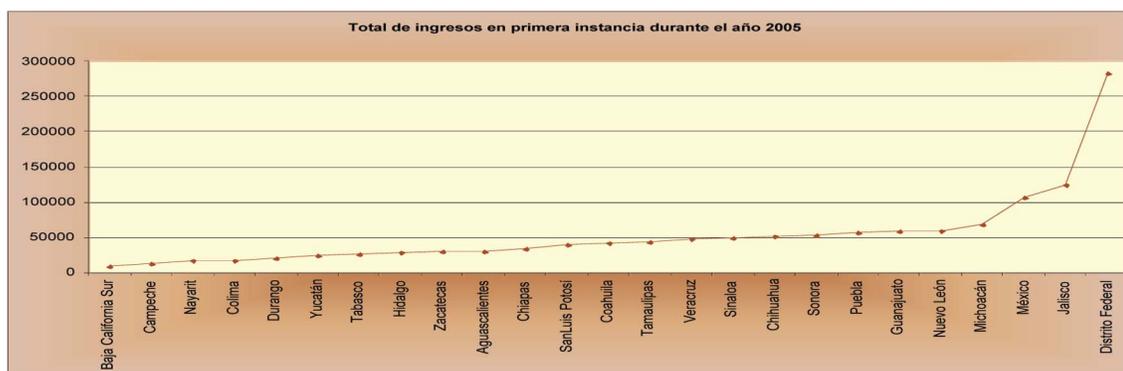


La gráfica número 23²⁴ muestra los ingresos civiles y penales durante el año 2005. Si bien se puede observar que los asuntos civiles superan en gran medida a los asuntos penales se debe recordar que los primeros incluyen los asuntos de tipo civil, familiar y mercantil. Sin embargo, con el simple hecho de observar la gráfica se puede señalar que en materia penal la demanda de todas las entidades graficadas oscila en menos de cincuenta mil asuntos,

²⁴ Baja California, Morelos y Querétaro no presentaron información estadística, por lo que no aparecen en los gráficos. Hay que recordar que Campeche no desagregó sus asuntos de justicia menor y justicia de primera instancia por lo que las cifras y el lugar que ocupe en esto gráficos debe manejarse con reservas. Tlaxcala no presentó información relativa a sus ingresos de justicia de primera instancia en materia penal, por lo que tampoco aparece en este gráfico.

con excepción del Distrito Federal. Por lo que respecta a la materia civil los asuntos de veinte entidades presentan una demanda por debajo de los cincuenta mil asuntos, mientras que Nuevo León, Michoacán, Estado de México, Jalisco y el Distrito Federal sobrepasan este número.

Gráfica No. 24



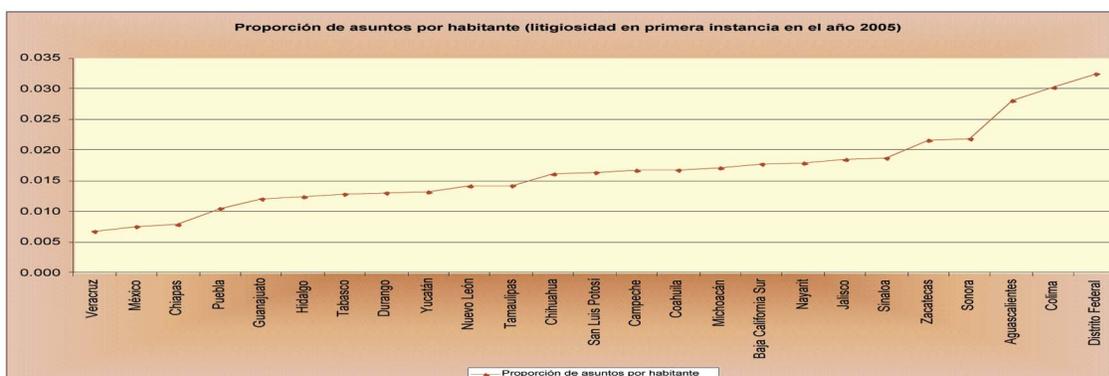
Considerando la información que se desprende de esta gráfica y la información observada en la gráfica anterior, se puede concluir que la demanda de justicia civil en la primera instancia supera a la justicia penal. Si embargo, si se recuerda lo analizado en el apartado relativo a la oferta, se encontró que el número de juzgados penales era igual al número de juzgados civiles²⁵. Lo anterior puede relacionarse con los requerimientos que se plantean para la conducción de unos y otros procesos. En principio, los números pueden indicar que la complejidad del proceso penal es mayor que la del civil. Ello se explica porque se requiere el mismo número de jueces penales que civiles para atender una carga de trabajo menor.

Litigiosidad en primera instancia

Por lo que respecta al tema de la litigiosidad²⁶, la gráfica 25 muestra el comportamiento litigioso de cada entidad federativa.

²⁵ Ver gráfica 15 y texto que la acompaña.

²⁶ Se pretende generar un "índice de litigiosidad". Se dividió el número total de asuntos ingresados en primera instancia durante el año 2005 entre el número total de habitantes por entidad federativa de conformidad con los datos del Censo 2005 del INEGI; la proporción obtenida es la que ahora se grafica. Este ejercicio puede mejorarse con el tiempo y con mayor grado de desagregación de la información que se solicita.

Gráfica No. 25

Como puede observarse, en esta gráfica se modifican radicalmente los lugares en los que aparecen las distintas entidades. Destacan los casos del Estado de México y Veracruz. Se trata de estados con una tasa poblacional alta y que por lo general, aparecen a la cabeza en cuanto al número de unidades jurisdiccionales. No obstante lo anterior, presentan un bajo número de litigios en relación con el tamaño de su población. Esto quiere decir que hay áreas o sectores de la población que litigan y otros sectores no lo hacen. Evidentemente, esto ocurre en todas partes, pero en estos estados el fenómeno es marcado.

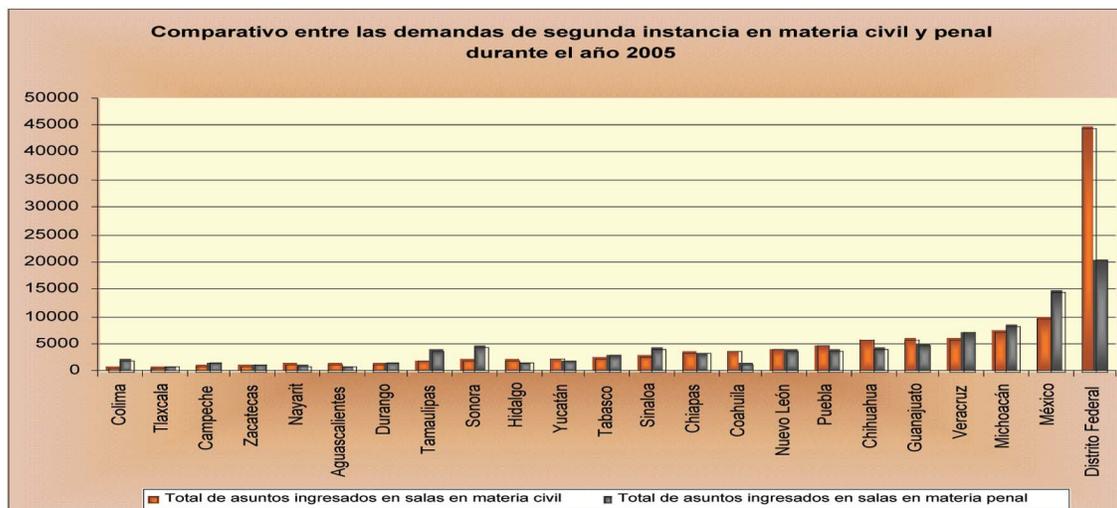
Lo anterior abre un espacio para una reflexión sobre el acceso a la justicia en México. Con toda seguridad un mapa judicial de la demanda podría ilustrar aspectos de este fenómeno. En el caso de los estados con niveles más altos de litigiosidad, destacan el Distrito Federal, Colima y Aguascalientes. En el caso del Distrito Federal es muy frecuente que sus tribunales sean el foro seleccionado para litigar asuntos que no se originan dentro de sus límites geográficos, por lo que esta circunstancia debe tener incidencia directa en su alto índice de litigiosidad. El caso de Aguascalientes es muy especial, pues a pesar de su alto índice de litigiosidad, es una entidad que muestra altas tasas de desahogo de asuntos. Habría que empezar a estudiar las experiencias de las diversas entidades federativas para ver cuáles han sido sus aciertos y sus desaciertos.

3. Demanda de segunda instancia

En este apartado se muestra información sobre la demanda de justicia de segunda instancia. Como en el caso de la demanda de primera instancia, se presenta una gráfica comparativa

entre las demandas de segunda instancia en materias civil y penal. Para finalizar, se muestra la litigiosidad que se presentó en las diversas entidades durante el año 2005, en la segunda instancia.

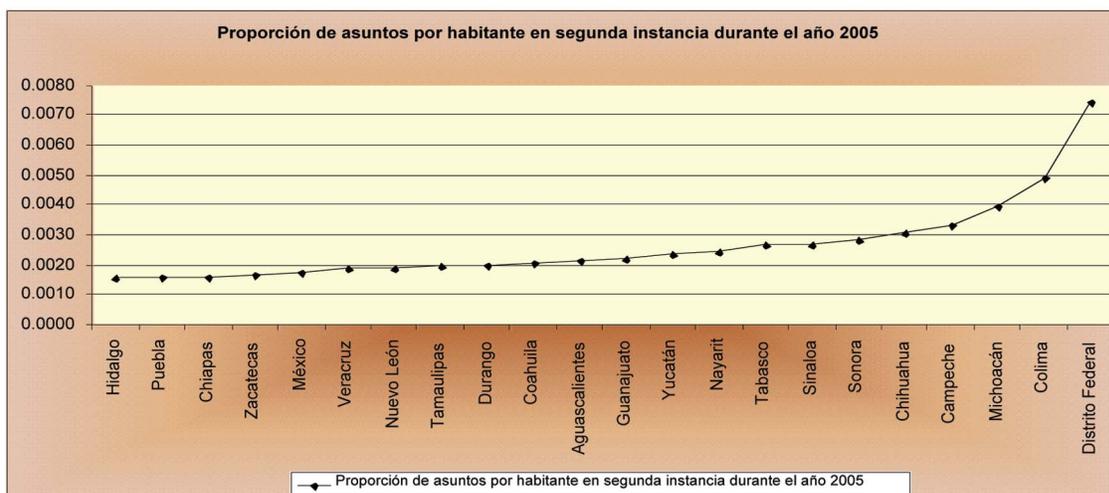
Gráfica No. 26



En esta gráfica²⁷ se destacan ciertas peculiaridades que no se observaron en el comparativo entre las demandas de primera instancia en materias civil y penal. Por ejemplo, en 12 entidades federativas se tuvieron mayores ingresos penales que civiles (considerando que los civiles incluyen además las materias familiar y mercantil). Una de las explicaciones que se podrían dar a este fenómeno sería señalar que en materia penal es mucho más común apelar la sentencia de primera instancia, considerando que los derechos controvertidos tienen otro “valor” o incluso, considerando algunas dinámicas institucionales²⁸. En entidades como Tamaulipas, Sonora y Sinaloa los asuntos penales llegan a duplicar el número de asuntos civiles. En el Distrito Federal los asuntos penales no alcanzan a llegar a la mitad de los asuntos civiles; no así en el Estado de México, en donde la materia penal supera en una tercera parte a los asuntos civiles aproximadamente.

²⁷ Baja California Sur, Jalisco y San Luis Potosí no proporcionaron información sobre sus salas, por lo que no aparecen en el gráfico. Los números que se manejan en la segunda instancia son el resultado agregado de los datos proporcionados por las entidades tanto en salas regionales como en salas, en aquellos casos donde operó tal diferenciación.

²⁸ Algunas de estas dinámicas institucionales pueden consistir en disposiciones operativas de procuradurías o defensorías que obligan a agentes del ministerio público y a defensores de oficio a apelar con cierta frecuencia.

*Litigiosidad en segunda instancia***Gráfica No. 27**

Si se compara la litigiosidad presentada en primera y segunda instancia se puede observar que los cambios no son drásticos. Sin embargo, conviene hacer algunos comentarios. Colima, Chiapas y el Distrito Federal mantienen el mismo lugar; entidades como Veracruz, el Estado de México y Aguascalientes modifican su posición dentro de la escala de litigiosidad en segunda instancia. El fenómeno anterior puede tener muchas respuestas, como por ejemplo: la baja proclividad a impugnar que presenta el foro de abogados postulantes; el grado de confianza en la primera instancia o bien, la ubicación geográfica de las salas.

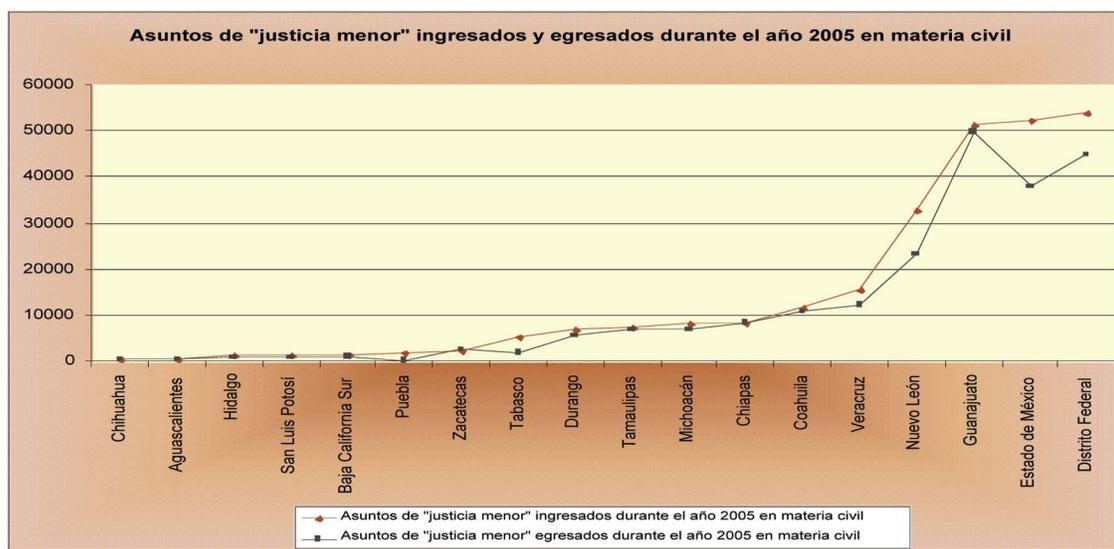
C. LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL

La capacidad institucional se define como la forma en que los poderes judiciales enfrentan las tensiones entre la oferta de infraestructura para proveer justicia y la demanda de justicia ejercida por los usuarios del sistema. Cuando la capacidad es suficiente, se espera que los poderes judiciales resuelvan por lo menos un número de asuntos equivalente a la carga de trabajo que año con año reciben. Sin embargo, cuando la capacidad es sobrepasada surge el rezago. En esta sección se analizarán los datos que generaron los poderes judiciales en torno a la capacidad institucional existente en el país durante el año 2005.

1. Jueces de paz

Las gráficas²⁹ que a continuación se presentan muestran un comparativo entre los ingresos y egresos de justicia menor en materia civil y un comparativo entre los ingresos y egresos de justicia menor en materia penal.

Gráfica No. 28

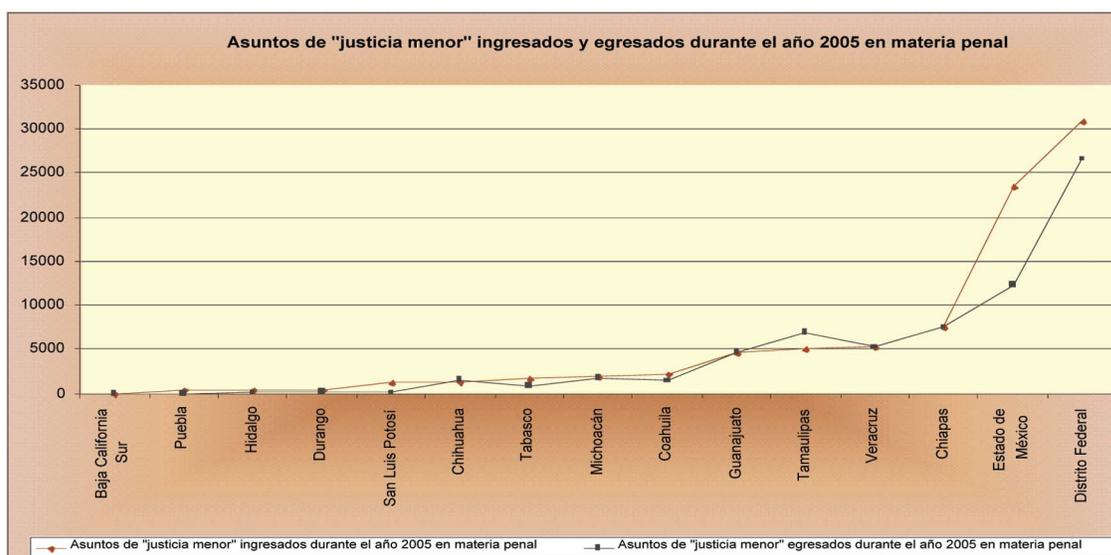


La gráfica 28 muestra el escenario que presentó la justicia menor o de paz en materia civil durante el año 2005. Como se puede observar, la gráfica muestra ejemplos de capacidad suficiente, como el caso de Aguascalientes y Chiapas en donde el número de ingresos fue el mismo número de egresos. Por otro lado, existen casos como los de Chihuahua y Zacatecas, en donde el número de egresos superó a los ingresos, de lo cual se puede inferir que, durante el año 2005 se dio salida a asuntos pendientes de la anualidad inmediata anterior. En todo

²⁹Nayarit y Tlaxcala no presentaron información relativa a esta figura. Baja California, Morelos y Querétaro no presentaron información estadística relativa a asuntos, por lo que no aparecen en ninguno de los gráficos elaborados al respecto. Jalisco, Sinaloa, Sonora y Yucatán reportaron la existencia de jueces de menor cuantía o de paz, pero no reportaron el número de asuntos ingresados y egresados durante el año 2005. Campeche reporta la existencia de jueces menores, pero no desagrega la información. Es decir, al momento de presentar su estadística, al parecer, incluye los asuntos de menor cuantía en los asuntos de primera instancia. En materia civil se incluyen además las materias familiar y mercantil. En Puebla se denomina justicia municipal a la justicia menor o de paz. En Veracruz existen juzgados menores y juzgados municipales, pero únicamente se tomaron los datos reportados por parte de Veracruz en el rubro "juzgadores menores". Colima no desagregó sus egresos por materia, sólo presentó totales, por tal motivo no se incluye en este gráfico. Aguascalientes, Nuevo León y Zacatecas no reportan datos en egresos de tipo penal, por lo que no aparecen en el gráfico.

caso, se debe tener precaución al momento de elaborar conclusiones sobre estas cifras, pues no se conoce la existencia previa de asuntos con la que iniciaron ambos tribunales el periodo. Para el resto de los poderes judiciales, la gráfica parece sugerir que sus capacidades han sido superadas. No obstante, al igual que en el caso de los poderes judiciales que presentaron más egresos que ingresos, en este caso también se debe tener cautela al interpretar los datos.

Gráfica No. 29

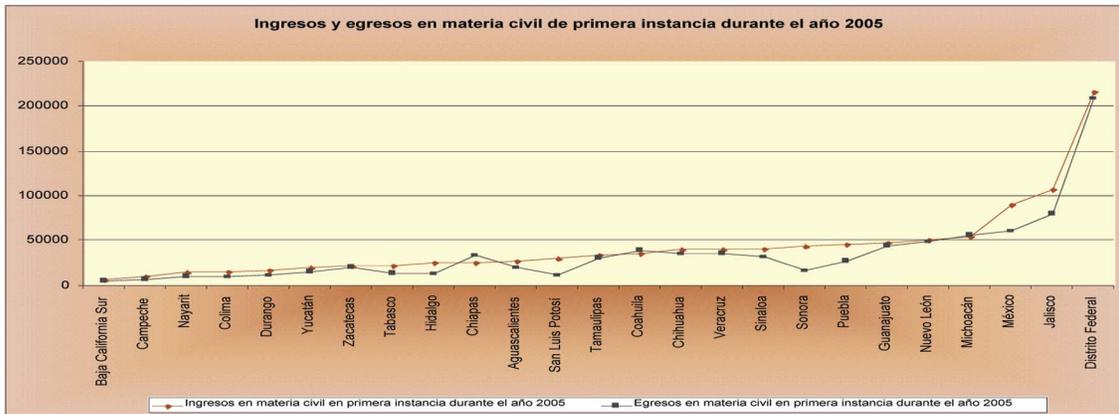


En materia penal, tratándose de los ingresos y egresos de la justicia menor o de paz se pueden hacer las siguientes observaciones: Chiapas, Chihuahua, Guanajuato y Tamaulipas en apariencia presentaron suficiente o sobrada capacidad, durante el año 2005, para atender este tipo de asuntos, pues en todos los casos (con excepción de Chiapas que quedó en ceros), egresaron más asuntos de los que ingresaron durante el periodo.

2. Jueces de primera instancia

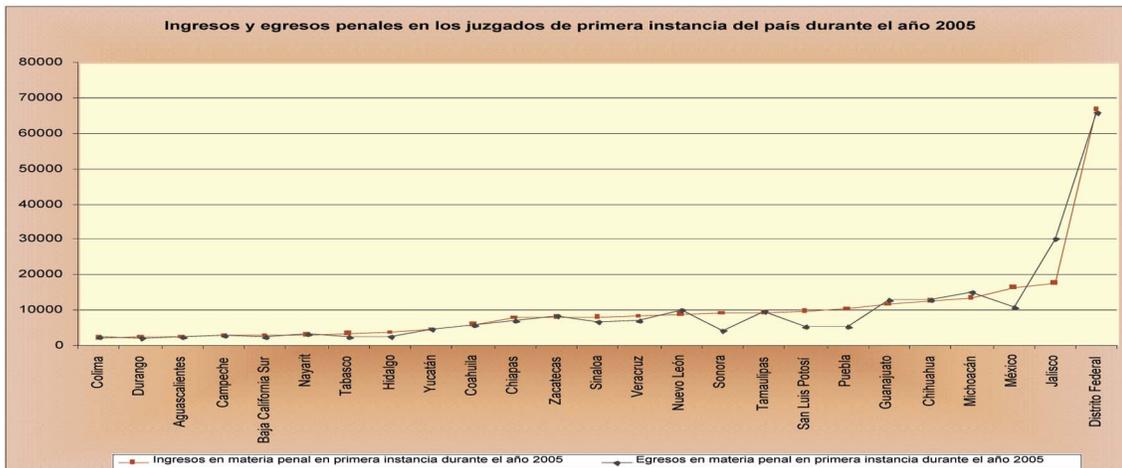
A continuación se dan a conocer los datos que, tratándose de jueces de primera instancia, presentaron las entidades federativas. Se presentan dos gráficas. La primera muestra el cruce de los ingresos y egresos de asuntos de primera instancia en materia civil; la segunda, el cruce de los ingresos y egresos de asuntos de primera instancia en materia penal.

Gráfica No. 30



En esta gráfica³⁰ destacan las entidades de Chiapas y Coahuila quienes tuvieron más egresos que ingresos, lo que indica que la capacidad institucional no se encuentra rebasada. Sin embargo, es necesario reconocer que el balance entre ingresos y egresos es variable y responde a dinámicas muy diversas. En este sentido, los resultados del año 2005 deben leerse con cautela. Un análisis más profundo exige conocer en forma desagregada el tipo de egresos y tener datos históricos más amplios.

Gráfica No. 31



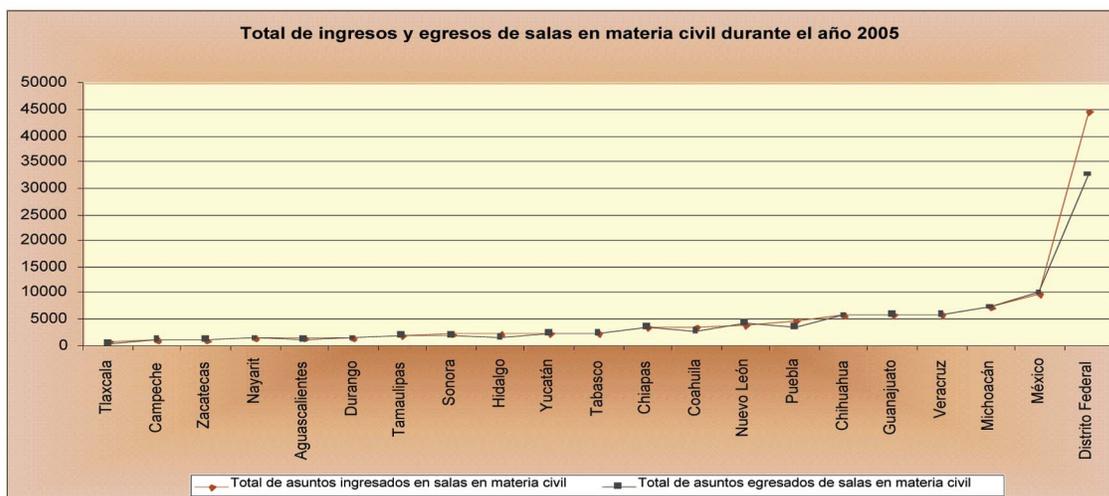
³⁰ Baja California, Morelos y Querétaro no presentaron información estadística de asuntos. Por materia civil se está considerando, además, a la materia familiar y mercantil. Tlaxcala únicamente presentó ingresos de primera instancia en materia civil, por lo que fue omitida de la gráfica.

De conformidad con la información que se desprende de la gráfica 31³¹, los poderes judiciales, en general, tienen capacidad para enfrentar la carga de trabajo penal en la primera instancia. Al respecto, es pertinente señalar que durante el año 2005 ingresaron alrededor de 250 mil asuntos en materia penal, contra más de un millón de asuntos en materia civil (esta materia incluye las materias familiar y mercantil). El dato tiene que contribuir a generar reflexiones sobre la forma en que se conducen los procesos y la manera en la que articula la oferta judicial.

3. Salas de segunda instancia

En este apartado se describirán los datos sobre el trabajo de las salas de los Tribunales Superiores de Justicia.³² Se presentarán dos gráficas: la primera señalará los ingresos y egresos de las salas en materia civil; la segunda mostrará los ingresos y egresos en materia penal.

Gráfica No. 32



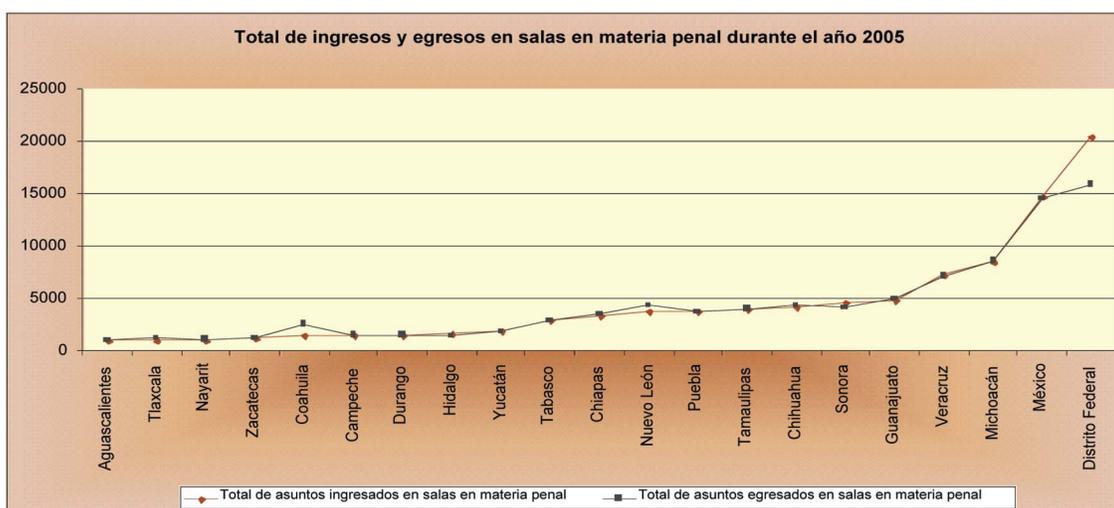
La gráfica anterior muestra que una tercera parte de las entidades graficadas presentó capacidad suficiente o sobrada para hacer frente a los asuntos que ingresaron en materia civil

³¹ Tlaxcala no entra en este gráfico por lo señalado con anterioridad.

³² Baja California, Morelos y Querétaro no presentaron información estadística sobre el ingreso y egreso de sus asuntos. Baja California Sur, Jalisco y San Luis Potosí no proporcionaron información sobre sus salas. Para obtener los datos se sumaron el total de asuntos ingresados y egresados de las salas regionales con los asuntos ingresados y egresados de sus salas en los casos en los cuales se presentaba esa diferenciación. Colima y Sinaloa no está en el gráfico porque no proporcionaron información o bien, la que proporcionaron no permite determinar con exactitud los asuntos egresados. Se sumaron a la materia civil los asuntos familiares y mercantiles cuando fueron diferenciados por las entidades.

durante el periodo; y, la otra tercera parte presentó un rezago de 150 asuntos o menos. Como se puede observar, la capacidad de la segunda instancia nacional para responder a la demanda de asuntos podría ser calificada de buena. Sin embargo, es menester señalar que mientras la segunda instancia de la gran mayoría de las entidades funciona con cadencia y precisión, la primera instancia de las mismas presenta señales de rezago que podría ser verdaderos “aludes” en un futuro.

Gráfica No. 33



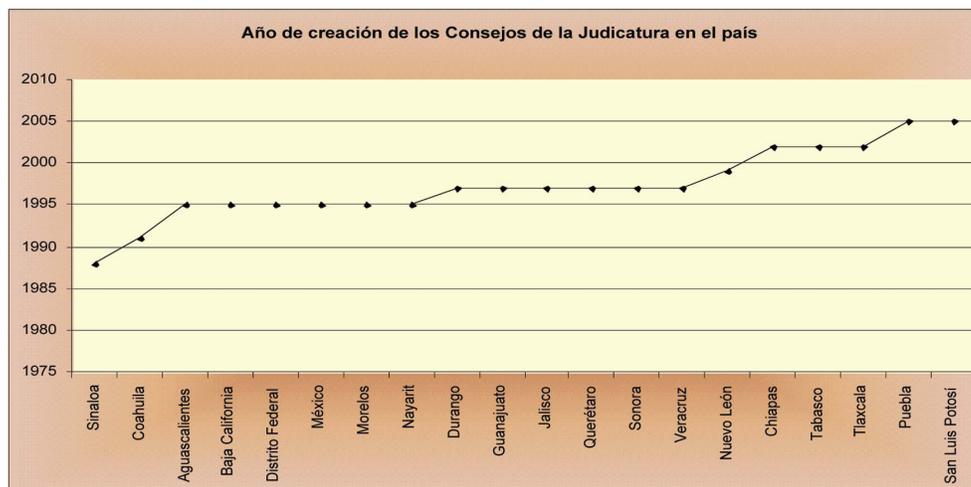
Por lo que respecta al comportamiento que mostraron los ingresos y egresos de segunda instancia en materia penal, de conformidad con los datos recibidos por las entidades federativas se puede constatar que un poco más de la mitad de los estados que se grafican presentaron capacidad suficiente o sobrada para atender los asuntos que ingresaron en esta materia. Es decir, atendieron más asuntos de los que se demandaron en el periodo.

III. LA ORGANIZACIÓN JUDICIAL

A. LOS CONSEJOS DE LA JUDICATURA Y LA ADMINISTRACIÓN JUDICIAL

El Consejo de la Judicatura es una institución que tiene como funciones administrar el poder judicial y encargarse del desarrollo de la carrera judicial. La experiencia de las entidades federativas en el diseño de consejos muestra una amplia diversidad tanto en la integración de dichos órganos como en sus funciones. Como es bien sabido, los primeros consejos mexicanos se establecieron a finales de los años ochenta. Sin embargo, el verdadero proceso de expansión de la institución ocurrió a partir de 1995. La gráfica 34 muestra la manera en la que se presentó dicha expansión.

Gráfica No. 34



La gráfica que sigue muestra la situación que presentaron las entidades con respecto a la existencia de consejos de la judicatura en el país durante el año 2005.

Gráfica No. 35



Las entidades sin consejo, de conformidad con la información recibida, fueron: Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Colima, Hidalgo, Michoacán, Tamaulipas, Yucatán y Zacatecas.

De los datos proporcionados se desprende que durante el año 2005, más de cien personas en el país ocuparon el cargo de Consejero de la Judicatura o su equivalente, en las 20 entidades que contaban con ese órgano. El promedio de integrantes por Consejo en cada entidad fue de cinco personas, destacando Sonora como la entidad con mayor número de consejeros y Puebla, como la entidad con el menor número de consejeros, sólo uno.

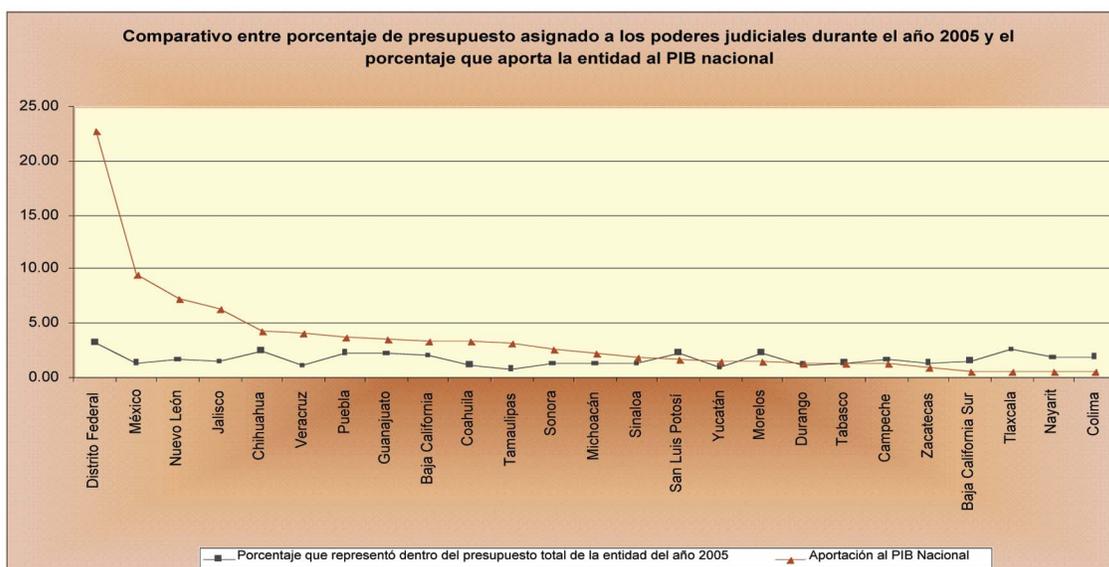
Una década después del inicio de la expansión de los consejos, parece necesario hacer un alto en el camino con el fin de evaluar los resultados de esta institución. El ejercicio necesariamente debe considerar los diversos diseños existentes y la manera en que cada consejo ha operado.

B. EL FINANCIAMIENTO DE LA JUSTICIA

1. El presupuesto judicial

Una cuestión que se debate con frecuencia es la relativa al financiamiento de la justicia. ¿Cuánto cuesta el servicio de impartición de justicia en un país como México? Para ciertos grupos el presupuesto judicial debería ser fijo, es decir, un porcentaje predeterminado del presupuesto de egresos de cada año, que además, no podría ser disminuido. En algunas entidades del país el presupuesto asignado a los poderes judiciales es fijo. La conveniencia o no de este tipo de medidas no es objeto de este trabajo, pero sí la de mostrar la situación actual que presentan las entidades federativas en lo que a asignación de recursos y gasto de los mismos se refiere.

Gráfica No. 36

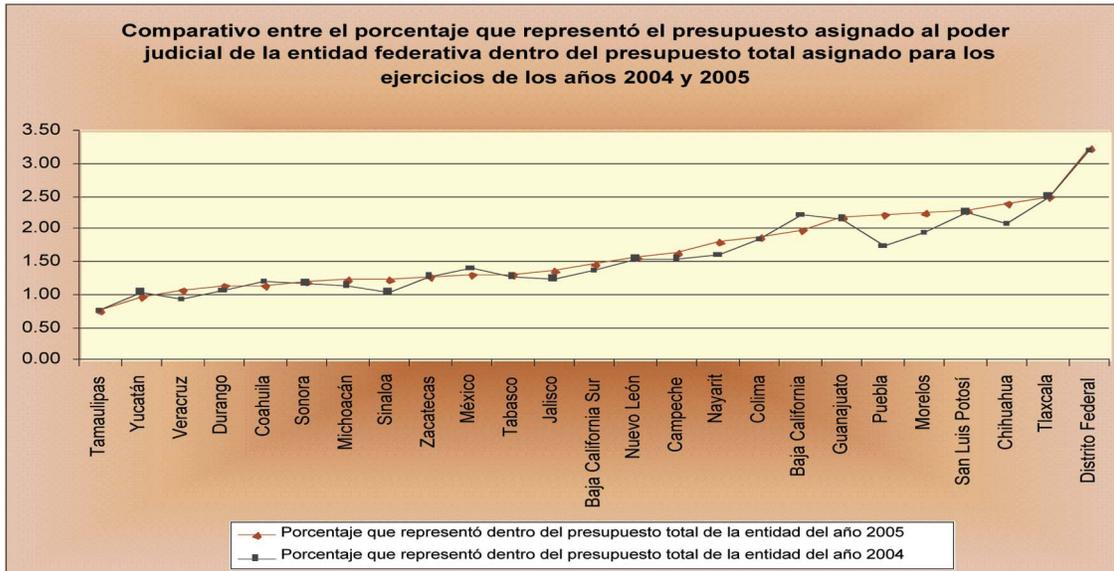


La gráfica anterior³³ muestra el porcentaje que representó el presupuesto asignado al poder judicial durante el año 2005, con respecto al presupuesto total del estado para ese

³³ Aguascalientes, Chiapas y Querétaro no aparecen en el gráfico por las siguientes razones: Chiapas no proporcionó la información del porcentaje que representó el presupuesto asignado al Poder Judicial dentro del total del presupuesto del estado; Aguascalientes y Querétaro presentaron su información en línea y al momento de procesar la misma, por un problema del sistema, los porcentajes no se guardaron y como no existía soporte físico de la información, no fue posible subsanar el error. La información que establece el porcentaje del PIB que aporta cada entidad se obtuvo del INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México, Producto Interno Bruto por entidad federativa, 1999-2004. Edición 2006.

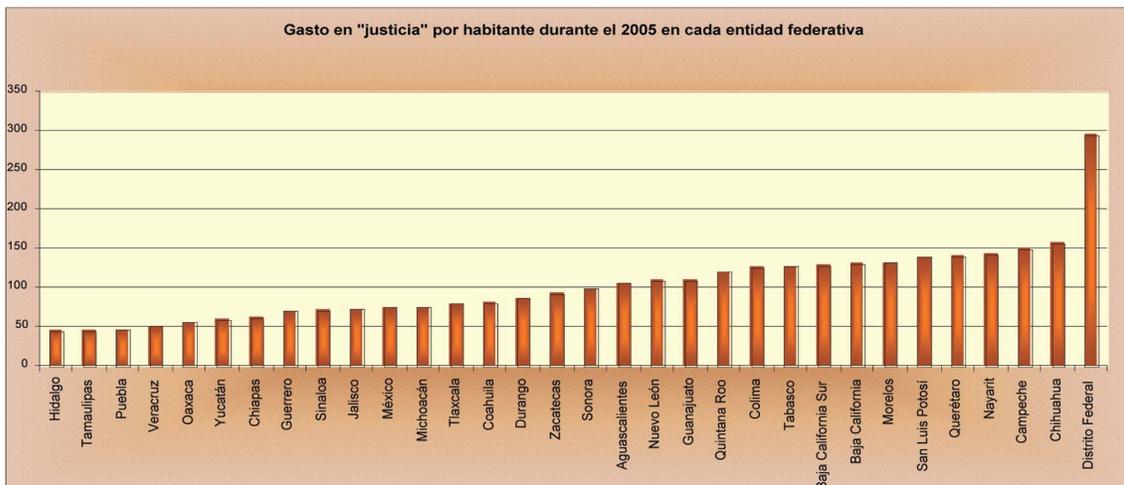
mismo año publicado de su gaceta oficial; y, el porcentaje que aporta cada entidad federativa al Producto Interno Bruto.

Gráfica No. 37



Este gráfico muestra la comparación entre los porcentajes asignados a los poderes judiciales durante los años 2004 y 2005. La gran mayoría de los poderes judiciales tuvieron aumentos nominales, sin embargo, Yucatán, Coahuila, Tabasco y Baja California presentan una disminución entre el año 2004 y 2005. Entidades como Zacatecas y Tlaxcala mantuvieron el mismo porcentaje.

Gráfica No. 38



Esta gráfica representa a todas las entidades federativas del país pues para su elaboración se utilizó el presupuesto de egresos del año 2005 asignado al Poder Judicial de la entidad, dato publicado en el periódico oficial³⁴ y, la población que presenta cada entidad según el Censo 2005 del INEGI. Lo que arroja esta gráfica es el gasto en justicia por habitante; o en otras palabras, la cantidad que cada entidad gastó por habitante para prestarle el servicio de impartición de justicia. El promedio de gasto en justicia local por habitante para el año 2005 fue de ciento dos pesos con sesenta y nueve centavos.

Por debajo de ese promedio se encuentran más de la mitad de las entidades federativas del país. Las entidades son: Sonora, Zacatecas, Durango, Coahuila, Tlaxcala, Michoacán, Estado de México, Jalisco, Sinaloa, Guerrero, Chiapas, Yucatán, Oaxaca, Veracruz, Puebla, Tamaulipas e Hidalgo. Es importante señalar que a pesar de que estas entidades se encontraron por debajo del promedio de gasto en justicia por habitante durante el año 2005, muchas de ellas recibieron importantes aumentos presupuestales, como fue el caso de Michoacán.

2. Percepciones de los funcionarios jurisdiccionales y de los consejeros de la judicatura

El asunto de las remuneraciones a los titulares de los órganos jurisdiccionales del país ha empezado a entrar en el debate público, sobre todo a partir de la iniciativa de ley que pretende regular los salarios de los servidores públicos. El caso de los poderes judiciales es un caso especial. La historia nos demuestra que de los tres poderes del estado fue el poder “castigado” por muchos años. No fue sino hasta las reformas de la década de los noventa que se estableció una significativa mejoría en las percepciones de los integrantes del poder judicial federal y lo mismo se llevó a cabo en muchas entidades federativas. Las gráficas que a continuación se muestran señalan el promedio, el mínimo y el máximo que reciben los jueces de paz, los jueces de primera instancia, los magistrados y los consejeros de la judicatura en el país. Los datos que se presentan toman como base las percepciones brutas de los servidores públicos señalados.

³⁴ No se incluyeron las ampliaciones al presupuesto obtenidas por los poderes judiciales en el transcurso del ejercicio fiscal.

Gráfica No. 39

La gráfica 39 presenta el promedio, mínimo y máximo de las percepciones que recibieron los jueces de paz en el país durante el año 2005³⁵. Por debajo del promedio se encuentran: Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Colima, Jalisco, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas. Es decir, en estas entidades la percepción mensual que recibió un juez de paz osciló entre 2,883.12 pesos mensuales y menos de 21,604.47 pesos mensuales. Por arriba del promedio se encontraron: Distrito Federal, Baja California, Coahuila, Durango, Guanajuato, Michoacán, Nuevo León, Querétaro y San Luis Potosí. Es decir, en estas entidades un juez de paz recibió una remuneración mensual que fue mayor a los 21,604.47 pesos y menor o igual a los 73,573.35 pesos.

Gráfica No. 40

³⁵ Las percepciones son brutas. Únicamente se graficaron los datos de 21 entidades federativas. No aparecen en el gráfico los siguientes estados: Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Hidalgo, Morelos, Nayarit, Puebla, Sonora, Tlaxcala y Yucatán.

En esta gráfica se describen el promedio, el mínimo y el máximo de las percepciones mensuales que recibieron los jueces de primera instancia del país durante el año 2005³⁶. Las entidades que remuneraron a sus jueces de primera instancia con un sueldo que estuvo en el rango de ser igual o mayor a los 11,116 pesos mensuales y menor a los 37,606.35 pesos mensuales fueron las entidades de: Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Coahuila, Colima, Durango, Hidalgo, Morelos, Nayarit, Puebla, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas. Las entidades que remuneraron a sus jueces de primera instancia con un sueldo que fue mayor a los 37,606.55 pesos mensuales y menor o igual a los 83,566.87 pesos mensuales fueron las entidades de: Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Distrito Federal, Guanajuato, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí y Yucatán.

Es necesario señalar que existen jueces de paz en el país que ganan más que algunos jueces de primera instancia. Por ejemplo, los jueces de paz del Distrito Federal, Baja California, Coahuila, Durango, Guanajuato, Michoacán, Nuevo León, Querétaro y San Luis Potosí ganan más que los jueces de primera instancia de Chiapas, Hidalgo, Tabasco y Tamaulipas.

Gráfica No. 41



En la gráfica 41 se muestran el promedio, el máximo y el mínimo que de percepciones que recibieron los magistrados de los tribunales superiores de justicia del país durante el año

³⁶ Se graficaron 29 entidades federativas, con excepción de Guerrero, Oaxaca y Quintana Roo.

2005³⁷. Las entidades que pagaron a sus magistrados un sueldo que osciló en un rango igual o mayor a 26,624 pesos y menor a 75,259.58 pesos fueron: Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Coahuila, Colima, Durango, Hidalgo, Morelos, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas. Las entidades que pagaron mensualmente a sus magistrados una remuneración que osciló entre una cantidad mayor a los 75, 259.58 pesos y fue igual o menor a 156,602.61 pesos fueron: Baja California, Chihuahua, Distrito Federal, Guanajuato, Estado de México, Michoacán, Nuevo León, Nayarit, Querétaro y Veracruz.

Gráfica No. 42



En esta gráfica se muestran el promedio, máximo y mínimo de percepciones que recibieron los consejeros de la judicatura de las entidades federativas. Como ya se señaló, sólo 20 entidades contaban con consejo durante el año 2005; sin embargo, no todas las entidades con consejo proporcionaron información respecto a las percepciones. En algunos casos los consejeros no perciben remuneración por sus servicios.³⁸

Durante el año 2005, las entidades que remuneraron a sus consejeros con un sueldo que fue igual o mayor a 5,000 pesos pero menor a los 81,338.80 pesos fueron: Nayarit,

³⁷ No aparece Jalisco pues no proporcionó información específica.

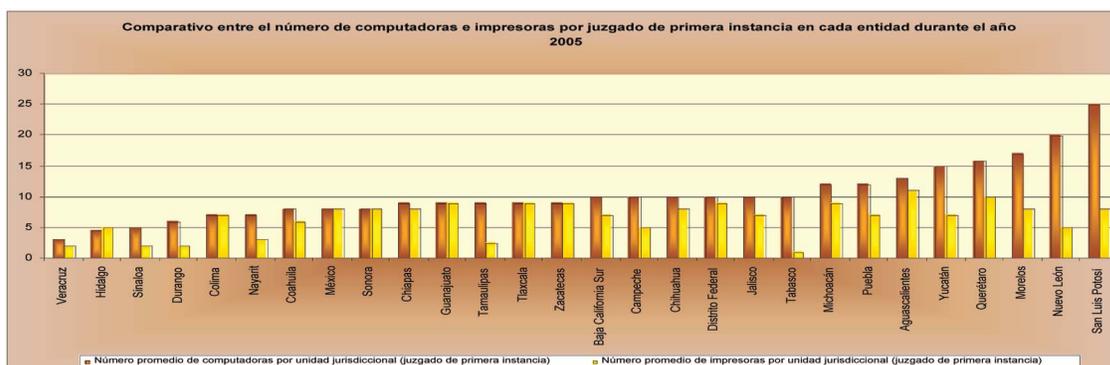
³⁸ En estos casos el cargo de consejero es honorífico.

Aguascalientes, Durango, Chiapas, Tabasco, Morelos y San Luis Potosí. Las entidades que remuneraron a sus consejeros con un sueldo mensual superior a los 81,338.80 pero igual o menor a 176,296.43 fueron: Veracruz, Baja California, Guanajuato, Nuevo León, Distrito Federal, Jalisco y el Estado de México.

C. JUSTICIA Y TECNOLOGÍA

El uso de la tecnología ha hecho más eficiente el proceso jurisdiccional. Hoy es impensable hacer una sentencia si no existe una computadora; o bien, elaborar las copias de traslado si no hay una fotocopiadora o una impresora. Sin embargo, hace veinte años, la situación de los poderes judiciales era otra. El uso de las máquinas de escribir y los estenciles eran elementos cotidianos en los juzgados “modernos” del país. Si bien el proceso de cambio no fue inmediato, podemos decir que se logró. Hoy, el uso de la tecnología en los poderes judiciales del país no se limita a la existencia de computadoras e impresoras; muchos cuentan con Internet, redes privadas virtuales, correos electrónicos, etc.

Gráfica No. 43



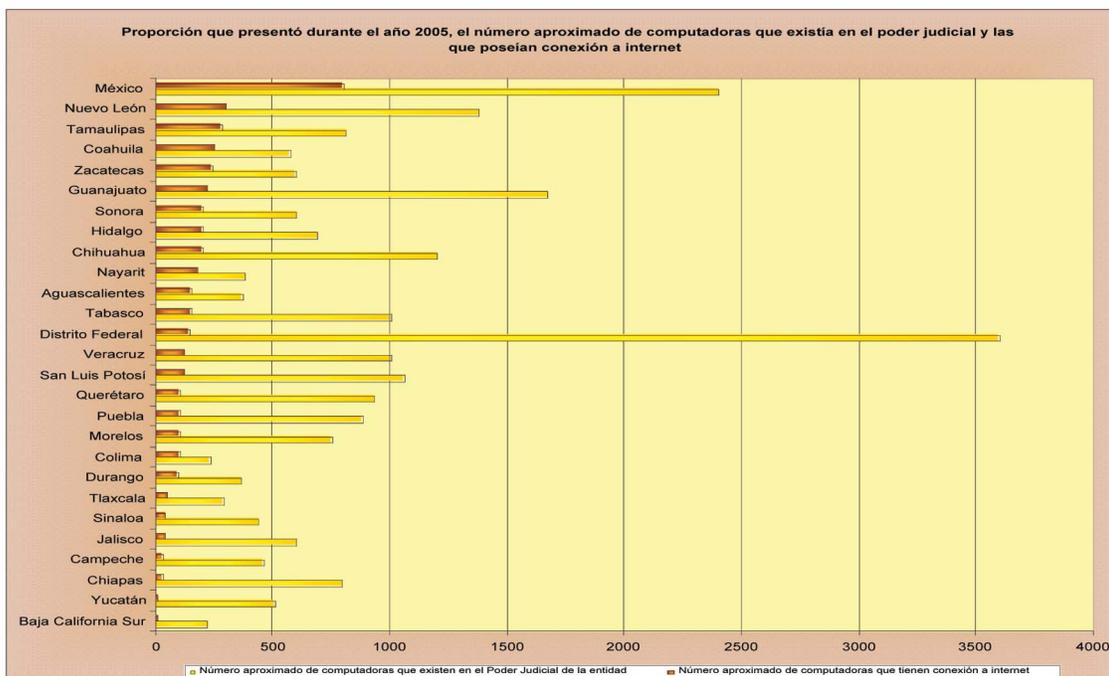
La gráfica contiene información sobre la manera en la que se equipa a los juzgados de primera instancia en el país. Como puede verse, la existencia de equipo de cómputo es generalizada, aunque las diferencias en el número de computadoras e impresoras también son muy marcadas. En todo caso, debe considerarse que la sola presencia del equipo no implica que el mismo tenga un empleo óptimo. La existencia de redes, los programas para la operación del equipo y el mantenimiento, entre otros aspectos, tienen también mucho impacto sobre el funcionamiento de las unidades jurisdiccionales.

Gráfica No. 44



Como puede apreciarse en la gráfica anterior, el equipamiento de las salas, en general, parece ser mayor que el de los juzgados de primera instancia. Esta situación puede tener varias explicaciones. Entre ellas, conviene tener en cuenta que las salas siempre son menos que los juzgados y que además, suelen estar localizadas en la sede del poder judicial, lo que facilita la provisión de equipo. En todo caso, parece necesario discutir el tema del equipamiento de las unidades jurisdiccionales y definir las prioridades del tema. Los poderes judiciales del país deben colaborar en el intercambio de experiencias en la materia.

Gráfica No. 45



El acceso a Internet en las unidades jurisdiccionales es un tema que también requiere de un cuidadoso debate. El tema oscila entre las dificultades técnicas para el acceso hasta la presencia de candados para evitar usos considerados inapropiados. Sin embargo, se escuchan pocos comentarios sobre el uso efectivo de esta herramienta en apoyo de la función jurisdiccional. En este sentido, parece necesario revisar las experiencias efectivas de los juzgadores en el empleo cotidiano de Internet para asistirlos en el desempeño de su función.

IV. CONCLUSIONES

El Anuario Judicial representa uno de los primeros esfuerzos por recopilar y sistematizar información sobre el funcionamiento de la justicia en México. El Anuario cumple con diversos objetivos. Entre ellos, proporciona información relevante para la toma de decisiones y además, pretende difundir en la opinión pública los resultados del trabajo de los impartidores de justicia. El ejercicio no es menor si se toma en cuenta la trascendencia de la jurisdicción para el funcionamiento de un estado constitucional de derecho.

El proceso de compilación de la información judicial es un ejercicio complejo. Los poderes judiciales y, en general, las instituciones que imparten justicia, utilizan distintos criterios para recopilar la información sobre sus actividades y recurren a diversos mecanismos para sistematizarla. Estas circunstancias ocasionan importantes problemas para lograr que los datos resulten compatibles. Para ilustrar lo anterior se puede recurrir a dos ejemplos muy simples. El primero tiene que ver con las fechas en las que se compila la información. Mientras que una institución hace su cierre en julio, otra puede optar por hacerlo en noviembre. De esta manera, los datos de una y otra institución se refieren a periodos de tiempo distintos. El segundo ejemplo tiene que ver con el contenido de los datos. En una institución se pueden registrar datos sobre la manera en la que los asuntos se concluyen distinguiendo entre sentencias definitivas y desistimientos. En otra institución simplemente se registran salidas.

Los anteriores no son los únicos problemas. Dada la gran riqueza existente en el diseño de los poderes judiciales mexicanos, los datos que genera cada uno de ellos pueden ser muy

variables. Así, mientras que un poder judicial cuenta con juzgados especializados en materia mercantil, otro opta por tener juzgados civiles que conocen también la materia mercantil.

El principal esfuerzo del cuestionario es tratar de generar estándares que permitan lograr una mayor compatibilidad en la información que generan los impartidores de justicia y lograr así información de calidad que describa con precisión el funcionamiento del sistema de impartición de justicia. Las próximas versiones del Anuario Judicial deben necesariamente contribuir a generar lineamientos para la elaboración de información que no sólo garantice que ésta pueda ser agregada con la de otros tribunales sino que en sí misma sea útil para el gobierno de la institución que la genera. El objetivo del Anuario Judicial para sus siguientes versiones consiste no solamente en depurar los problemas de compatibilidad que se presentan entre los poderes judiciales de las entidades federativas sino en generar información sobre otros órganos impartidores de justicia en un formato que permita ilustrar en forma integral el funcionamiento de la justicia en México. De esta manera, las siguientes versiones del Anuario incorporarán en forma paulatina información sobre las actividades de otros órganos que imparten justicia en el país.

Finalmente una aclaración sobre los alcances de la información aquí presentada. Si bien los datos contenidos en el Anuario proporcionan información útil para conocer las condiciones en las que operan los poderes judiciales de las entidades federativas, es necesario reconocer que el análisis de los mismos tiene alcances limitados. Por una parte, debe considerarse que en la interpretación de datos estadísticos es importante contar con series de tiempo largas a fin de tener una mejor visión de la realidad. Por otra parte, en ocasiones los datos se encuentran demasiado agregados. Ello impide conocer diversas particularidades sobre la operación de las instituciones. Por último, el análisis estadístico es una herramienta muy útil para conocer la forma en que opera la justicia. Sin embargo, esta información tiene límites. En muchas ocasiones es necesario complementarla con datos de otro tipo con el objeto de tener una mejor visión de la realidad.

Esta obra se terminó de imprimir y encuadernar en julio de 2007 en los talleres de Litográfica Pirámide, S.A. de C.V., Enriqueta núm. 144, Col. Bondojito, Del. Gustavo A. Madero, C.P. 07850, México, D.F. Se utilizaron tipos IQE Hlv Cond en 9, 11, 12.5, 20 y 67.9 puntos. La edición consta de 1,000 ejemplares impresos en papel bond de 75 grs.

