

Tribunales, territorio y acceso a la justicia

Miguel Bonilla López

Investigador del Instituto de la Judicatura Federal

SUMARIO: 1. PERSPECTIVA TEMÁTICA; 2. ACCESO A LA JUSTICIA; 3. LA GARANTÍA DE LA TUTELA JURISDICCIONAL; 4. ¿A QUIÉN CORRESPONDE LA ATRIBUCIÓN DE ASIGNAR JURISDICCIÓN TERRITORIAL A LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES FEDERALES?; 5. LA JUSTICIA COMO SERVICIO PÚBLICO; 6. LA METODOLOGÍA; ALGUNAS CONSIDERACIONES; 7. CONCLUSIONES; 8. FUENTES DE CONSULTA

1. PERSPECTIVA TEMÁTICA

El 10. de julio de 1998 entró en vigor el "Acuerdo General número 16/1998 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la determinación del número y límites territoriales de los Circuitos en que se divide el territorio de la República Mexicana; y al número, a la jurisdicción territorial y especialización por materia de los Tribunales Colegiados y Unitarios y de los Juzgados de Distrito". Como su nombre lo indica, este acuerdo establece el marco de competencia y distribución territorial de dichos órganos jurisdiccionales.

En el punto cuarto del acuerdo se fijaron los ámbitos territoriales de competencia de los jueces federales, que en algunos casos com-

1 *Diario Oficial de la Federación* de 26 de junio de 1998 y *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo IX, junio de 1998, pp. 733 a 756. Por virtud de este acuerdo, quedaron sin efectos los emitidos por la anterior Suprema Corte de Justicia: 1. 1993 y 1. 1994, de 13 de enero de 1993 y 1 de febrero de 1994, respectivamente, con sus reformas.

prenden todo el territorio de una entidad federativa y en otros comprenden el territorio de uno o más municipios de un Estado. A estos ámbitos espaciales se les denomina “distritos”.²

Así, por una parte, las leyes procesales que regulan los procedimientos en que intervienen los jueces federales establecen reglas para fijar qué asuntos deben ser de su conocimiento, en función del territorio sobre el que ejerzan jurisdicción, y, por otra, el acuerdo 16/1998 determina precisamente sobre qué territorio tienen competencia.³ Por ejemplo, en materia de amparo, conforme al artículo 36 de la Ley Reglamentaria, los jueces de distrito son competentes para conocer de los juicios de garantías promovidos en contra de los actos que deban tener ejecución, traten de ejecutarse o se hayan ejecutado *en la demarcación territorial en la que ejerzan jurisdicción*; si el acto no tiene ejecución material, el juez competente será aquél que tenga jurisdicción *sobre el*

2 La palabra “distrito” ya era empleada en la Colonia. Una de las formas de división del territorio colonial eran los distritos, al frente de los cuales estaban las Reales Audiencias, órganos de gobierno y tribunales superiores. Es interesante observar cómo se empleaba la palabra “distrito” en relación con ellas: hacia 1600, Bernardo Aldrete, canónigo, escribió: “La segunda Audiencia es la de México; tiene de distrito cuatrocientas leguas de largo y doscientas de ancho”. Como ha definido una historiadora, “El distrito de una Audiencia es aquel territorio sujeto a su jurisdicción, los límites dentro de los cuales una Audiencia ejerce su tarea”. Todavía en 1812, en el Reglamento de las Audiencias y Juzgados de Primera Instancia, expedido con arreglo a la Constitución de Cádiz, se encuentra este uso lingüístico: entre las atribuciones de las audiencias estaba la de “Conocer en segunda y tercera instancia de las causas civiles y criminales que se les remitan por los jueces de primera instancia de su distrito en apelación, ó los casos que previene esta ley”. También hay antecedentes anglosajones: de acuerdo con el *Merryam Webster Dictionary*, la expresión “*district court*” —“*a trial court that has jurisdiction over certain cases within a specific judicial district*”—, data de 1789. Un distrito judicial era una división territorial para efectos jurisdiccionales. En el México independiente, la primera alusión a jueces de distrito data de la Constitución de 1824, marcadamente influida por el federalismo norteamericano. Véase ARREGUI ZAMORANO, Pilar, *La Audiencia de México según los visitantes (siglos XVI y XVII)*, 2a. ed., México, UNAM, 1985, p. 23; *Britannica CD*, versión 1.01, Chicago, USA, Encyclopædia Britannica, 1994, voz “district”; HAMILTON, A. et al, *El federalista*, México, FCE, 1987, p. 347; MELGAR ADALID, Mario, *El Consejo de la Judicatura Federal*, México, Porrúa, 1997, pp. 138 a 140, y SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, “Distrito judicial”, en *Diccionario jurídico mexicano*, 7a. ed., México, Porrúa, 1994, tomo D-H, pp. 1172 a 1173.

3 En un sentido semejante, COSSIO DÍAZ, José Ramón, *Las atribuciones no jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, Porrúa, 1992, pp. 60 a 61.

lugar en que resida la autoridad responsable. Si el Juez Octavo de Distrito en el Estado de Baja California tiene jurisdicción sobre el municipio de Ensenada, porque conforme al acuerdo referido su distrito comprende a ese municipio, será competente para conocer del juicio de amparo en que el quejoso manifieste que el acto reclamado, verbigracia, una orden de aprehensión, tendrá ejecución en ese lugar.

En materia civil federal, la competencia por razón de territorio de los jueces de distrito se da conforme a reglas más complejas, previstas en el artículo 24 del Código Federal de Procedimientos Civiles; en materia penal federal, la competencia territorial se establece sobre las bases previstas en los artículos 6º a 10 del Código Federal de Procedimientos Penales. En los dos casos, ha de acudirse al acuerdo 16/1998 para determinar exactamente a qué juez corresponderá el conocimiento del asunto, según ejerza jurisdicción en cierto territorio.

Los distritos se agrupan, a su vez, en circuitos.⁴ Éstas son las circunscripciones espaciales en que se divide el territorio nacional para efectos de determinar la competencia territorial de los tribunales coe-

4 Por lo que atañe a la palabra "circuito" no parece haber antecedentes en la tradición novohispana. Su primera aparición en México fue en el texto de la Constitución de 1824. ¿De dónde se tomó la idea? La división en circuitos y distritos también tiene raíces en el sistema judicial estadounidense, que para el caso de los tribunales federales habla de "district court" y "circuit court", así como de "Supreme Court", expresiones que cobraron carta de ciudadanía en México porque eran similares a las propias y encajaban en las costumbres nuestras. El término "circuit court" — *a court that sits at two or more places within one judicial district* — apareció en 1798, y su derivado "circuit judge" — *a judge who holds a circuit court* — es de 1801; la palabra "circuito" tuvo una acepción doble pues se empleó tanto para designar el límite que existe alrededor de algo como para designar el recorrido circular, en el que se regresa al punto de partida. En el origen de la expresión estaba la idea de que habrían tres cortes de circuito federales con jurisdicción sobre más de un distrito, y que integrarían el juez de distrito de cada Estado con residencia fija, y dos jueces de la Corte Suprema, itinerantes. Estos últimos sesionarían en el asiento de la Corte Suprema y además tendrían un recorrido o circuito en el que visitarían periódicamente los diversos distritos para integrar las cortes de circuito y fallar en segunda instancia (ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho Constitucional*, México, Oxford University Press-HARLA, 1998, pp. 452 a 453; MELGAR ADALID, Mario, loc. cit.; *Britannica CD*, op. cit., voz "circuit", y HAMILTON, A. et al., loc. cit.).

giados y unitarios.⁵ Los circuitos agrupan a los distritos, y comprenden el territorio de un Estado, el de dos o tres Estados o el de un Estado y parte del territorio de otro Estado (esto es, algunos municipios de otro Estado).

Para el caso del Séptimo Circuito, que comprende la mayor parte del Estado de Veracruz —con excepción de Coatzacoalcos y municipios aledaños—, en el acuerdo 16/1998 se estableció que los juzgadores competentes para conocer de los asuntos —civiles y penales federales, amparos indirectos— originados en el municipio de Poza Rica, serían los jueces Tercero, Cuarto y Quinto de Distrito, residentes en Boca del Río (estos órganos ejercen jurisdicción sobre un solo ámbito que agrupa el territorio de diversos municipios veracruzanos).

Esa fijación de competencia por razón de territorio modificó la que existía. En efecto, conforme a los acuerdos aplicables antes del primero de julio de 1998, fecha en que comenzó la vigencia del acuerdo 16/1998, los jueces competentes para conocer de los asuntos originados en el municipio de Poza Rica habían sido el Sexto y Séptimo de Distrito, residentes en la ciudad de Tuxpan.

5 *Grosso modo*, los tribunales colegiados conocen del amparo directo en contra de sentencias definitivas, laudos o resoluciones que ponen fin a juicio dictadas por autoridades jurisdiccionales residentes en su circuito; de los recursos en contra de diversas resoluciones de las autoridades de amparo de primera instancia también residentes en su circuito; de los impedimentos y excusas de las autoridades de amparo de primera instancia establecidas en el lugar en que ejercen su jurisdicción; de las competencias en materia de amparo entre tribunales unitarios y juzgados de distrito de su circuito o entre los que residen en él y los de otro, cuando previene, y, finalmente, del recurso de revisión fiscal en contra de actos de tribunales administrativos que residen en su circuito. Los tribunales unitarios conocen de algunos supuestos de amparo indirecto contra autoridades residentes en su ámbito de jurisdicción territorial; de los recursos en materia civil y penal federal contra actos de jueces federales con asiento en su circuito y de impedimentos, excusas y competencias de jueces de distrito residentes en su circuito, en asuntos diversos al juicio de amparo (artículos 37 y 29 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; además, véase la tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, "COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO POR TERRITORIO. SE DETERMINA ATENDIENDO AL DOMICILIO DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE QUE DICTA LA SENTENCIA, LAUDO O RESOLUCIÓN QUE PONE FIN A JUICIO", en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo I, abril de 1995, p. 50)

A raíz de la entrada en vigor del acuerdo 16/1998, los abogados pozarricenses hicieron pública su inconformidad con esa redistribución de jurisdicción territorial. Su malestar era comprensible: mientras que Tuxpan dista 54 kilómetros de Poza Rica, Boca del Río está separada por más de 300 kilómetros en carretera.

En carta pública,⁶ el presidente del colegio profesional regional arguyó que la decisión del Consejo ocasionaría muchos perjuicios a los abogados locales, que tendrían que trasladarse hasta Boca del Río, y haría más onerosa la tramitación de los asuntos a los particulares. También exteriorizó que más de la mitad de los asuntos que conocían los juzgados residentes en Tuxpan, antes de la entrada en vigor de dicho acuerdo, tenían origen en Poza Rica (incluso, en su opinión, ese hecho justificaba la instalación de un juzgado de distrito en ese lugar).⁷

6 Carta dirigida a la opinión pública, suscrita por Francisco J. Cázares E., presidente de la Asociación de Abogados de Poza Rica, AC, en *Proceso*, 12 de agosto de 1998, sección "Palabra de lector", pp. 81 a 82 y nota periodística basada en dicha misiva, "Duro golpe a abogados de la región", en *La Opinión*, *El mejor diario de la zona norte del Estado de Veracruz*, 10 de agosto de 1998, p. 2

7 Algo que no se dijo en la carta, pero que pudo haber sido exteriorizado, es que los justiciables, ante la distancia exagerada de los juzgados federales, podrían optar por prescindir de ellos para resolver sus problemas o, incluso, dejar éstos sin solución. En efecto, si los jueces están alejados de la comunidad y para llegar a ellos hay que hacer erogaciones excesivas, porciones más o menos significativas de la población podrían decidir solucionar sus problemas jurídicos sin la participación de los órganos de impartición de justicia o, simplemente, no solucionarlos (BASCAGLIA, Eduardo, "Los principales obstáculos de la reforma judicial en América Latina", en JARQUIN, Edmundo y Fernando Carrillo [editores], *La economía política de la reforma judicial*, Washington, BID, 1997, pp. 44 a 45). También se pudo haber hecho notar que la distancia exagerada podría incidir negativamente en la duración de los procesos, haciéndolos más largos (RICO, José María, *Justicia penal y transición democrática en América Latina*, México, Siglo Veintiuno, 1997, pp. 172 y 232). Otro efecto pernicioso es el de la concentración indebida del foro alrededor de los tribunales (PRIETO-CASTRO y FERRANDIZ, Leonardo, *Derecho de tribunales. Organización, funcionamiento, gobierno*, Pamplona, Arazandi, 1986, p. 207). Véase también la nota publicada el 8 de julio de 1998 en *El Día*, que informa que la naciente Federación de Colegios y Asociaciones de Abogados del Estado de Hidalgo tendría como propósito primario lograr que en su Estado se estableciera un nuevo circuito y que se instalara un tribunal colegiado, pues acudir al órgano competente en Querétaro significaba un incremento del 30% en los gastos.

El abogado manifestó su inconformidad con la decisión del Consejo convencido de que se afectaba gravemente a sus paisanos y a su gremio. También se inconformó porque, a su juicio, ese tipo de decisiones debían tomarse con conocimiento de causa, debían estar bien pensadas. Por lo menos, a quienes correspondía tomarlas debía exigírseles saber algo de la región: textualmente dijo que quienes habían formulado el acuerdo 16/1998 “desconocían por completo la geografía del Estado de Veracruz”.

En concepto del signatario de la carta, la decisión del Consejo de modificar la antigua jurisdicción territorial de los juzgados de Tuxpan y de Boca del Río atentaba contra lo dispuesto en el artículo 17 de la Constitución, en el sentido de que la justicia debía ser pronta y expedita. Aunque no dijo el porqué se afectaba al precepto constitucional, fácilmente se ve cuál es el argumento implícito:

1. La impartición de justicia debe ser pronta y expedita.
2. Para que la impartición de justicia sea pronta y expedita, los tribunales deben estar instalados en los lugares de más fácil acceso para los justiciables y se les debe asignar una adecuada jurisdicción territorial.
3. Un órgano jurisdiccional que no esté instalado en un sitio de fácil acceso o cuya competencia territorial no esté adecuadamente configurada, impartirá justicia no pronta ni expedita, pues será más complicado para los justiciables acudir a él.
4. Por tanto, la ubicación espacial y el ámbito de competencia territorial de los órganos jurisdiccionales debe establecerse sobre la base del fácil acceso.

Sin duda se trata de un planteamiento sugerente. Inmediatamente vienen a la cabeza múltiples interrogantes: ¿ese argumento es sostenible en términos jurídicos?, ¿existe la obligación jurídica de instalar tribunales en los sitios de más fácil acceso para los justiciables?,

¿a quién corresponde esa obligación, en caso de existir?, ¿con qué conocimientos debe contar quien tiene la facultad de tomar ese tipo de decisiones?, ¿cuándo podrá decirse que un tribunal es de fácil acceso?

La presión de los abogados de Poza Rica tuvo resultados. Prontamente, el Consejo reconsideró su determinación: con fecha 24 de agosto de 1998 entró en vigor el “Acuerdo General número 31/1998 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que modifica parcialmente al diverso Acuerdo General número 16/1998”, por virtud del cual los asuntos originados en el municipio de Poza Rica nuevamente son de la competencia de los jueces Sexto y Séptimo de Distrito en el Estado de Veracruz, residentes en Tuxpan.⁸ Hoy día, los abogados de la región pueden seguir litigando ante la justicia federal más cercana a ellos. A final de cuentas, no exigían otra cosa que una *condición física, material* de la impartición de justicia: la cercanía de los juzgados federales.

Sin embargo, en las consideraciones expresadas por el Consejo de la Judicatura para modificar el punto no se ve ningún razonamiento referido a la impartición de justicia y su fácil acceso. Los argumentos esgrimidos por el Consejo fueron que la justicia debía ser expedita en los términos y plazos que fijaban las leyes y que debía lograrse una distribución más equitativa de las cargas de trabajo entre los órganos jurisdiccionales. Nada se dijo sobre los justiciables. Nada se dijo sobre la facilidad de acudir al aparato judicial, sobre el acceso a la justicia.

Esta última expresión, “acceso a la justicia”, se emplea para nombrar dos características deseables en los sistemas de justicia contemporáneos, por virtud de las cuales podemos efectivamente hacer valer nuestros derechos y resolver nuestras disputas: primero, que tales sistemas sean igualmente accesibles para todos; segundo, que den resultados justos tanto en lo individual como en lo social.⁹

8 *Diario Oficial* de 21 de agosto de 1998. Además de la redistribución de municipios en el caso de los juzgados de Distrito del Séptimo Circuito, también hubo adecuaciones en los casos del Quinto, Décimo Tercer y Vigésimo Primer Circuitos.

9 CAPPELLETTI, Mauro y Bryant Garth. *El acceso a la justicia. La tendencia en el movimiento mundial para hacer efectivos los derechos*. México, FCE, 1996. pp. 9 a 10.

Este trabajo versa sobre la primera característica, es decir, la de que los sistemas de justicia garanticen que los gobernados puedan hacer uso de ellos en igualdad de oportunidades y con efectividad; específicamente, aborda un *punto previo* a la problemática de la existencia de un cierto número de órganos jurisdiccionales federales y su distribución territorial en función de su capacidad para atender las demandas de justicia de los gobernados: ¿existe la obligación jurídica de establecer a los órganos jurisdiccionales en sitios que garanticen su acceso? Y si la respuesta a esta pregunta es afirmativa (como creemos), entonces debe dilucidarse a quién o a quiénes corresponde esa obligación y con base en qué deben normar su criterio.

Como se verá, en gran medida nos hemos basado en el pensamiento de dos autores: Héctor Fix Fierro y Juan Vrsalovic Mihoevic,¹⁰ quienes han aportado valiosas consideraciones sobre los vínculos que existen entre la competencia territorial de los tribunales y el acceso a la justicia, y en el planteamiento —quizá imperfecto, pero perfectible— que formularon los abogados de Poza Rica.

La estructura del trabajo es simple: en un primer momento nos referiremos al concepto de acceso a la justicia, de manera general; después, sobre el concepto anterior, examinaremos las garantías constitucionales de igualdad ante la ley y de seguridad jurídica, que serán nuestro eje argumentativo. En tercer lugar veremos a quiénes ha correspondido la atribución de crear órganos jurisdiccionales federales y asignarles competencia territorial, desde la promulgación de la Constitución de 1917 a nuestros días. Finalmente, haremos algunas consideraciones sobre la justicia entendida como servicio público y la metodología necesaria para resolver estas cuestiones.

10 FIX FIERRO, Héctor, *Courts and efficiency. A general investigation with evidence from three continents*, tesis doctoral, Alemania, Universidad de Brèmen, 1998, pp. 242 a 249, y VRSALOVIC MIHOEVIC, Juan, "Una metodología para la distribución espacial de los tribunales", en *Proyecto de capacitación, formación, perfeccionamiento y política judicial. Administración de tribunales*, Santiago de Chile, Corporación de Promoción Universitaria, 1991, tomo II, pp. 163 a 224; en esta misma obra, de HAEUSSLER F., María Josefina, "Actividades de apoyo a la administración de justicia en Chile", pp. 367 a 427, en el que se hacen algunos comentarios al trabajo de Vrsalovic.

Cabe precisar que éste es un trabajo meramente exploratorio, en el que sólo se adelantan algunas ideas que servirán para una investigación posterior, en la que abordaremos tres temas fundamentales: a) la conveniencia de que en la actualidad existan 25 circuitos en el mapa jurisdiccional federal del país;¹¹ b) la manera como han de diseñarse los ámbitos de competencia territorial federales, y c) la manera como habrán de evaluarse las decisiones que se tomen en esta materia. También debe aclararse que este estudio está redactado con base en la normatividad constitucional, legal y reglamentaria vigente hasta inicios de noviembre de 1999.

2. ACCESO A LA JUSTICIA

Resulta muy claro que los derechos plasmados en la Constitución y en las leyes en favor de los gobernados son enunciados normativos. Como tales, su mera formulación en un documento —llámesele constitución, código, ley, estatuto, carta de derechos— no garantiza, *per se*, que los disfrutemos. Entre la palabra escrita y el hecho que la cumple hay cierta distancia.

Esta verdad de perogrullo no es tan trivial como algunos podrían suponer. Durante muchísimo tiempo se dijo —en ocasiones con ingenuidad; en otras, con malicia soterrada— que la sola consagración de los derechos en documentos bastaba para lograr el imperio de la justicia, del orden social y de la sana convivencia. Se estimó que para garantizar la realización de ciertos derechos establecidos en favor de los individuos era suficiente con plasmarlos en cartas más o menos extensas.

11. Mediante el acuerdo general 22/1999, el Consejo de la Judicatura Federal creó el Vigésimo Cuarto Circuito, que comprende el territorio de Nayarit (*Diario Oficial* del 25 de agosto de 1999); mediante el acuerdo general 49/1999, el Vigésimo Quinto, que comprende casi la totalidad del territorio del Estado de Durango (*Diario Oficial* del 8 de noviembre de 1999). Sobre este aspecto particular, varias voces se preguntan ya si “¿en la actualidad se justifica la existencia de [tantos] circuitos?, ¿no sería preferible reducirlos a cinco o seis, pero integrados por tribunales especializados?” (Cfr. GUILLERMO PALAYO, José de Jesús “Independencia y carrera judicial”, en *Lex: Difusión y análisis*, México, 3a. época, año V, No. 46, abril de 1999, p. 10).

No era una preocupación de los juristas ni del Estado el problema de si en la vida real esos derechos se cumplían o no. Particularmente, la realización del derecho formal a la justicia no era motivo de pesadumbre: si una persona no podía hacer valer un derecho ante los tribunales, por falta de los recursos económicos para solventar un buen abogado, a lo más que se llegaba era a pensar que cada quien tenía su destino; si algunos grupos sociales marginados no hacían valer sus derechos ante los órganos jurisdiccionales por ignorancia, pues qué remedio, la educación no podía llegar al extremo de enseñarles cuáles eran sus prerrogativas y cómo defenderlas.

El panorama descrito ha cambiado. De esa concepción estrictamente formalista del derecho, fundamentada en el Estado burgués y el individualismo, según la cual basta la expresión formal de prerrogativas y obligaciones para suponer su cumplimiento, se ha llegado a una nueva, en la que se proclama que la sola "posesión de derechos carece de sentido si no existen mecanismos para su aplicación efectiva".¹² Esta nueva concepción nació no sólo de las observaciones de los juristas, sino de las aportaciones de quienes cultivan otras disciplinas: sociólogos, antropólogos, economistas, politólogos, psicólogos, administradores, que han evidenciado la necesidad de resolver problemas que la ciencia jurídica tradicional no puede solucionar por sí sola: ¿con qué frecuencia se aplica la ley sustantiva?, ¿en beneficio de quién es aplicada?, ¿cuál es su impacto social?, ¿cómo llevar a cabo y con feliz resultado la educación legal de la población?, ¿qué cuesta, en términos económicos, acudir a los tribunales a solucionar disputas?, ¿pueden instrumentarse nuevos medios de resolución de conflictos jurídicos?, ¿en qué tiempo, con qué costos?, ¿cómo lograr que los grupos marginados puedan efectivamente defender sus derechos?, ¿cómo incrementar la competencia profesional de los actores que intervienen en la solución de conflictos jurídicos, como los jueces, los abogados postulantes o los funcionarios de la administración pública?, etcétera.

Como puede apreciarse, se trata de preguntas relacionadas con "barreras" que impiden el goce real de nuestros derechos, nuestro

12 CAPPELLETTI, Mauro y Bryant Garth, *op. cit.*, p. 12.

“acceso efectivo” a ellos. La respuesta a tales interrogantes permitirá eliminar los obstáculos.

Ahora bien, uno de los derechos fundamentales con que contamos hoy en día es el de tener tribunales expeditos para impartir justicia, en caso de conflicto. Como derecho, no basta su simple enunciación para suponer que se cumplirá en la vida real. Hay ciertas condiciones sin las cuales no es posible decir, cabalmente, que *gozamos* de ese derecho. A quienes se han dedicado al estudio de cuáles son esas condiciones y cuáles son las barreras que se les oponen, se les ha identificado como integrantes de un movimiento, de una corriente contemporánea de pensamiento y acción: “*access to justice*”, “acceso a la justicia”.

Como se dijo, dicha expresión se emplea para referirse a dos características deseables: la de que los sistemas de administración y procuración de justicia sean efectiva e igualmente accesibles para todos, y la de que den resultados justos tanto en lo individual como en lo social.

En cuanto a la primera característica, el acceso igualitario y efectivo a la justicia, es decir, la accesibilidad a la resolución cabal de los conflictos jurídicos, se manifiesta en los siguientes grandes derroteros: *a)* la posibilidad de que sea mayor el número de sujetos los que puedan acudir a los órganos de resolución de conflictos jurídicos; *b)* la eliminación de las barreras materiales, económicas y culturales que imposibilitan a los sujetos acudir a los órganos resolutores; *c)* la observancia del debido proceso legal por parte de esos órganos; *d)* la correcta interpretación de las normas y de los hechos por dichos órganos, y *e)* el cumplimiento efectivo de las determinaciones judiciales.¹³

En lo que hace a la eliminación de las barreras materiales, donde se ubica nuestro tema, su tratamiento ha de iniciarse con el estudio de

13 Cfr. BERIZONCE, Roberto O., “Algunos obstáculos al acceso a la justicia”, en OVALLE FAVELA, José [coordinador], *Administración de justicia en Iberoamérica*, México, UNAM, 1993, pp. 42 a 43, n. 5. También véase a RICO, José María, *op. cit.*, pp. 20 a 21.

las normas constitucionales referidas a la administración e impartición de justicia.

3. LA GARANTÍA DE LA TUTELA JURISDICCIONAL

En los artículos 1º, 13, 14 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos hay elementos útiles para el estudio del establecimiento de órganos jurisdiccionales en nuestro país. Desde la promulgación de la Carta de 1917, esos preceptos contienen garantías de igualdad ante la ley y de seguridad jurídica; en el tema que nos ocupa, creemos que establecen directrices que deberían normar el criterio de quienes deciden sobre la creación de tribunales y sobre la asignación de competencia territorial.

Conviene tener a la vista, en lo conducente, el texto de los cuatro artículos:

Artículo 1º. 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.

Artículo 13. Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Subsiste 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 de orden militar estuviere complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda.

Artículo 14 [segundo párrafo]. Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

Artículo 17 [párrafos primero y segundo]. 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.¹⁴

Interesa destacar un par de principios contenidos en los artículos anteriores: la Constitución protege el ejercicio de los derechos de los gobernados en todo el territorio nacional (artículo 1º) y garantiza el acceso a la administración de justicia (artículos 13, 14 y 17).

Veamos: por un lado, en nuestro país no hay privilegios para grupos o personas y ni la ley ni la autoridad pueden establecer distingos arbitrarios, como serían los fueros, las leyes privativas o los tribunales especiales; por otro lado, los gobernados no pueden dirimir sus controversias mediante el ejercicio de la fuerza, pues semejante proceder llevaría al desorden social y, desde luego, rompería con el principio de igualdad.

En este orden de ideas, si no hay privilegios, si no se pueden establecer distingos arbitrarios entre los gobernados, si no se puede ejercer la autodefensa de los derechos, si los gobernados deben ser tratados con el talante fijado por la Constitución y las leyes, es inconcuso que deben existir instituciones que resuelvan los eventuales conflictos que surgen en la vida social y evitar así los excesos mencionados. Entre las posibles instituciones ideadas con ese propósito están los órganos jurisdiccionales, los cuales, según se ve, tienen una misión bien clara: resolver controversias jurídicas, hacer justicia según lo marcado por la ley. Y ese "hacer justicia", según la Carta Magna, debe llevarse a cabo de manera rápida, eficaz, gratuita e imparcial por tribunales previamente establecidos, sin que importe en qué lugar del territorio nacional surja una controversia jurídica.

El silogismo es claro: dentro del territorio de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución garantiza a los individuos una serie de

14 Texto vigente de los dos primeros párrafos del artículo 17 constitucional, después de la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 17 de marzo de 1987.

derechos fundamentales; entre tales derechos, está el del acceso a una justicia eficaz, pronta, gratuita e imparcial impartida por tribunales previamente establecidos; por tanto, este derecho a la justicia se encuentra garantizado en todo el territorio.¹⁵ Como bien se ha dicho:

No se trata de que en cada lugar exista un juez, pero sí de que no haya ninguno que no esté sometido a la competencia de algún juez. Porque la jurisdicción es un derecho subjetivo del Estado para someter a ella a toda persona natural o jurídica, que se encuentre dentro del territorio nacional; pero es también una obligación del Estado, para prestar con ella el servicio de administración de justicia a toda persona que lo solicite y en todo el territorio nacional.¹⁶

De lo expuesto podemos llegar a esta consecuencia: si la norma constitucional consagra como garantía el derecho a la justicia, ésta debe materializarse, debe llevarse al terreno de la realidad, pues las normas que establece la Constitución están hechas para cumplirse. En otros términos, el derecho formal a la tutela jurisdiccional, clara garantía individual, también debe ser concebido en términos de facticidad, de hacerlo posible.

Algunos se han preguntado

si una interpretación más amplia [...] debe conducirnos a afirmar que el derecho de acceso a la justicia no se limita a consignar la posibilidad meramente formal de acudir ante los tribunales para formular pretensiones o defenderse de ellas; sino que implica, además, el deber del Estado de remover todos aquellos obstáculos materiales que impidan o dificulten el acceso efectivo de las personas a los tribunales.¹⁷

-
- 15 VRSALOVIC MIIHOVIC, Juan, *op. cit.*, p. 167: "un legítimo sistema democrático constitucional exige que el acceso igualitario a la administración de justicia sea una realidad que abarque a todos los habitantes del país".
 - 16 DEVIS ECHANDÍA, Hernando, *Teoría general del proceso*, Buenos Aires, Editorial Universidad, 1997, pp. 130 a 131.
 - 17 OVALLE FAVELA, José, *Garantías constitucionales del proceso*, México, McGraw-Hill, 1996, p. 290.

Ciertamente sí. Estamos frente a un claro mandamiento constitucional para el Estado en favor de los gobernados. Si la Constitución da el derecho a la tutela jurisdiccional e impone la obligación al Estado de brindar justicia a través de tribunales, los órganos estatales involucrados deben remover los obstáculos que impidan el pleno disfrute de esa garantía. De alguna manera esto ya se había apreciado por los propios jueces:

ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL. La garantía que establece este precepto, de que los tribunales estarán expeditos para administrar la justicia, significa que *el poder público debe proveer a la instalación de los tribunales que la Constitución Federal y las constituciones de los Estados instituyan, y dotarlos de los elementos necesarios que hagan posible su funcionamiento*, y no que los jueces resuelvan sin apegarse a las leyes, los juicios que se sometan a su decisión, y las violaciones a las leyes del procedimiento o a las de fondo, en el ramo civil, no pueden ser materia de la violación del artículo 17 de la Constitución Federal.¹⁸

Entre los obstáculos que impiden o dificultan el acceso a los tribunales, sin duda está el de su fallida ubicación o delimitación geográfica. Un tribunal mal ubicado o que ejerce jurisdicción sobre un territorio no correctamente delimitado, ocasiona que los justiciables eroguen más gastos en la tramitación de sus asuntos, que los procesos sean más largos, que sus cargas de trabajo no sean proporcionales respecto a las de otros tribunales, que la comunidad se inconforme y que, incluso, los individuos opten por no acudir a él para resolver las controversias jurídicas.

Si corresponde al Estado destruir o minimizar los efectos de esa barrera, está obligado a buscar una eficiente distribución espacial de los tribunales, en aras de minimizar los costos (no solamente económicos) que resultan de la distancia que los justiciables tienen que recorrer para llegar a los tribunales.¹⁹ Los órganos estatales facultados

18 *Semanario Judicial de la Federación*, quinta época, tomo LXXIV, p. 2893. Tesis de la Tercera Sala, relativa al juicio de amparo promovido por Carlos Martínez Garza, resuelto el 30 de octubre de 1942 por unanimidad de 5 votos. *Cursivas nuestras*.

19 FIX FIERRO, Héctor. *Courts and efficiency*.... *op. cit.* p. 248.

para crear tribunales deben ubicarlos en los sitios idóneos y asignarles una competencia correcta.

Cabe preguntarnos ahora: ¿quién debe cumplir y cómo se lleva al terreno de la realidad un imperativo constitucional como el referido?

4. ¿A QUIÉN CORRESPONDE LA ATRIBUCIÓN DE ASIGNAR JURISDICCIÓN TERRITORIAL A LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES FEDERALES?

Conviene hacer una cronología de la evolución normativa de esa facultad, que siempre ha tenido un fundamento en la Constitución y en la legislación secundaria. Obtendremos valiosos elementos de juicio.

Desde la promulgación de la Carta Magna de 1917 a nuestros días, es posible reconocer tres grandes etapas: una en la que dicha facultad correspondió al Congreso de la Unión, otra en que correspondió al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, finalmente, una, la actual, en la que corresponde al Pleno del Consejo de la Judicatura Federal.

4.1. El Congreso de la Unión

En el texto original del artículo 94 de la Constitución, se estableció “Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia y Tribunales de Circuito y de Distrito, *cuyo número y atribuciones fijará la ley*”. Como bien puede apreciarse, correspondió al Congreso de la Unión, a través de la ley que expidiera, la facultad de decidir cuántos tribunales habría en la República, lo que, implícitamente, conllevaba la facultad de darles competencia por territorio. El origen de tal disposición se encuentra en la Constitución de 1857, que en su artículo 96 dispuso “La ley establecerá y organizará los tribunales de circuito y de distrito”.

En esencia, dicha regla pervivió a lo largo de sucesivas reformas del precepto. El 20 de agosto de 1928 se precisó que el Poder Judicial se depositaba en la Corte, en los tribunales de circuito y en los *juzgados* de distrito; en 1951, con la creación de los tribunales colegiados de circuito, se le dio una nueva redacción: “el número y competencia de los Tribunales de Circuito y de los jueces de Distrito se regirán por esta Constitución y lo que dispongan las leyes”.

En 1967 se hizo otra modificación: la regla que nos ocupa fue trasladada al párrafo cuarto del artículo 94, pero se respetó la competencia del Congreso para fijar, mediante ley, el número y límites geográficos de los tribunales y juzgados federales.

Ahora bien, la ley en la que se fijó el número de tribunales y juzgados siempre fue la orgánica del Poder Judicial de la Federación. En el lapso en que el Congreso tuvo la facultad de crear tribunales y darles competencia, hubo cuatro leyes orgánicas aplicables: la de 2 de noviembre de 1917, la de 11 de diciembre de 1928, la de 27 de agosto de 1934 y la de 30 de diciembre de 1935.²⁰ Nos ocuparemos brevemente de cada una.

En la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 2 de noviembre de 1917 se estableció:

Artículo 19. El Territorio de la República se divide en nueve Circuitos, con la jurisdicción territorial que a cada uno le asignan los artículos 28 y 29 de esta Ley. La Suprema Corte designará de entre las capitales de los Estados, sujetos a la jurisdicción de cada Circuito, la ciudad en que deba fijarse la residencia del tribunal correspondiente.

En las nueve fracciones del artículo 28 se fijaron los circuitos, mediante el expediente de identificar los juzgados de distrito que esta-

20 Estos ordenamientos se pueden consultar en *La Suprema Corte de Justicia, sus leyes y sus hombres*. México. SCJN. 1985.

rían comprendidos en cada uno e indicando la ciudad en que residiría cada uno de los jueces; en el artículo 29 se fijó la competencia de cada uno de los juzgados de distrito, identificando los Estados o municipios sobre los que cada juez ejercería su jurisdicción territorial. En el artículo 30 se facultó a la Corte para cambiar la residencia de los juzgados federales.

Como puede apreciarse, el Congreso tuvo la atribución de fijar el número de los circuitos y delimitar el territorio que comprendería cada uno, la cantidad de tribunales y juzgados y la residencia y fijación de competencia territorial de estos últimos, pero, por otra parte, la ley—esto es, el Congreso—concedió a la Suprema Corte la facultad de fijar el lugar de residencia de los tribunales de circuito y de modificar la de los juzgados de distrito. Esta facultad debía ejercerla “*según lo estim[ar]e conveniente para el mejor servicio público*” (artículo 12-IX).²¹ Debemos entender, por tanto, que también las determinaciones del Congreso en esta materia estaban orientadas por la idea del servicio público.

En la Ley Orgánica de 11 de diciembre de 1928, el artículo 21 estableció seis circuitos y dispuso qué entidades federativas estarían comprendidas en cada uno; el artículo 22 fijó los juzgados de distrito que estarían comprendidos en cada circuito, y estableció su residencia. Al disminuirse el número de circuitos con relación a la ley anterior, se facultó a la Suprema Corte para emitir los acuerdos necesarios para reubicar el asiento de los tribunales (artículo tercero transitorio).

21 En este aspecto, la Ley Orgánica de 1917 fijó una variante del sistema que rigió antes de la Constitución carrancista. En efecto, conforme a la legislación orgánica precedente, la facultad de determinar el número y jurisdicción territorial de los órganos jurisdiccionales federales perteneció por completo al Congreso de la Unión, pero no así la facultad de fijar el lugar de residencia, que se consideró una atribución del Poder Ejecutivo. Por ejemplo, en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 16 de diciembre de 1908 se estableció la existencia de tres circuitos con un tribunal cada uno, los tres residentes en la Ciudad de México, pero se dio al Presidente de la República la atribución de “*variar la residencia de los Tribunales de Circuito, instruyendo al efecto expediente justificativo de su resolución*”; igual ocurrió con los juzgados de distrito (artículos 18, 19 y 29).

En la Ley Orgánica de 27 de agosto de 1934, los artículos 64, 65 y 66 establecieron el número de circuitos (que permaneció en seis, como en la ley precedente), la cantidad de tribunales en cada uno de ellos (un tribunal por circuito) y su lugar de residencia, así como el número, jurisdicción territorial y lugar de residencia de los juzgados de distrito dentro de cada circuito. También se facultó a la Suprema Corte para cambiar el lugar de residencia de juzgados y tribunales para un “*mejor servicio público*”, pero sólo “temporalmente” (artículo 12-XVIII) y para nombrar magistrados y jueces supernumerarios en los lugares en que hubiere tribunales o juzgados con rezago (artículo 12-XIX).

En la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 30 de diciembre de 1935,²² la facultad de la Corte para nombrar magistrados y jueces supernumerarios se precisó, para indicar que ese nombramiento se haría para auxiliar en los lugares donde hubiere recargo de negocios, “creándose los tribunales correspondientes” (artículo 12-XXI).

La facultad de cambiar la residencia de los órganos jurisdiccionales se conservó para un “*mejor servicio público*” (artículo 12-XIX). Por otra parte, también se conservó la división en seis circuitos del territorio de la República y se estableció, con claridad, que en cada circuito habría un tribunal de circuito, se le asignó lugar de residencia y cantidad de juzgados que habrían de estar comprendidos en él: en el artículo 71 se dispuso la existencia de seis circuitos; el artículo 72 estableció qué tribunales y qué juzgados estarían comprendidos en cada uno de ellos y el 73 fijó los límites territoriales de cada uno de los juzgados de distrito, estableciendo los municipios o Estados sobre los que ejercerían jurisdicción.

Esta distribución de competencia se modificó espectacularmente en el curso de los cincuenta años que tuvo vigencia la Ley Orgánica

22 *Diario Oficial* de 10 de enero de 1936.

de 1935. Para comienzos de 1986, el número de circuitos había pasado de los seis originales a dieciocho.²³ En ese inter, el número de órganos jurisdiccionales (tribunales y juzgados), su distribución y su jurisdicción territoriales fueron modificados constantemente por virtud de sendos procesos legislativos y de múltiples acuerdos de la Corte fundamentados en el 12-XXI.

Como bien puede suponerse, este sistema preponderantemente legal para fijar circuitos y distritos, cantidad de órganos jurisdiccionales y lugares de residencia significó la participación de múltiples sujetos —Presidente de la República, Congreso de la Unión—, de trámites largos —el proceso legislativo previsto en la Constitución— y, con toda seguridad, de la gestión informal de la Corte ante los poderes ejecutivo y legislativo para lograr las adecuaciones necesarias. En suma, fue un mecanismo intrincado,

23 Reformas a la Ley Orgánica publicadas en el *Diario Oficial* de 10 de enero de 1986. No está de más recordar que los tribunales de circuito existentes hasta 1951 fueron los que ahora llamamos unitarios. Los tribunales colegiados se crearon en dicho año, y entonces cupo diferenciar entre éstos y los unitarios. En un principio se fijaron dos sistemas de jurisdicción territorial: hubo circuitos de amparo y circuitos de apelación, unos para los colegiados y otros para los unitarios. En 1981 hubo una reorganización de circuitos judiciales, de manera tal que los circuitos de apelación y los de amparo se identificaron. La *ratio legis* de lo anterior consistió en este argumento: “La creación de los [circuitos de amparo Décimo Primero, Décimo Segundo y Décimo Tercero] y la consiguiente redistribución de jurisdicción que consigo trajo su instalación, han hecho que los circuitos de apelación sean menores, en número, que los de amparo y que, en algunos casos, tengan una jurisdicción mayor que éstos y encuentren su sede en lugares distintos de los de la residencia de los Tribunales Colegiados, lo cual, evidentemente, complica la organización de la justicia federal [...] Por ello y a fin de que los Tribunales Unitarios y los Tribunales Colegiados de Circuito coincidan en número, jurisdicción y lugar de residencia, se propone la creación de tres nuevos circuitos de apelación, con sede en las ciudades de Veracruz, Veracruz: San Luis Potosí, San Luis Potosí y Morelia, Michoacán, para que, con el mismo número de circuito, ejerzan jurisdicción, respectivamente, en las áreas correspondientes a los Tribunales Colegiados residentes en dichas ciudades”. Sobre la base de lo anterior, se concluyó: “La unificación de los circuitos de apelación y de amparo origina, como lógica consecuencia, la reforma del artículo 71, la derogación del artículo 72 bis y la adición y reforma del artículo 72, en los términos que se consignan” (véanse la iniciativa y el dictamen de la Cámara de Senadores publicados en el *Informe* del presidente de la Suprema Corte, correspondiente a 1981, primera parte. Pleno, pp. 270 a 272, y pp. 298 a 299).

lento.²⁴ Hay, sin embargo, un aspecto digno de destacar: a lo largo de sucesivas reformas, se puede inferir que la idea del legislador siempre fue la de que esas cuestiones debían decidirse en aras del *mejor servicio público*.

4.2. La Suprema Corte de Justicia de la Nación

En diciembre de 1987 tuvo lugar una trascendente reforma judicial, que abarcó aspectos constitucionales y legales. En el tema que nos ocupa, hubo un cambio de suma importancia: el Pleno de la Suprema Corte de Justicia quedó facultado para establecer la división en circuitos del territorio del país y la de fijar el número de órganos jurisdiccionales necesarios en cada demarcación.

El 10 de agosto de 1987 fue publicado un decreto de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En el artículo 94, párrafo quinto, se dispuso: "El Pleno de la Suprema Corte determinará el número, división de circuitos y juris-

24 Ejemplifiquemos: en el *Diario Oficial* de 10 de enero de 1986 se publicó un decreto de reformas a la Ley Orgánica. Se crearon un circuito y numerosos tribunales y juzgados. Estos, sin embargo, no fueron suficientes para abatir las cargas de trabajo, pues los legisladores no contemplaron todos los lugares donde era necesario contar con órganos jurisdiccionales federales. La Suprema Corte de Justicia tuvo que hacer uso de la facultad contenida en el artículo 12, fracción XXI. El presidente de la Corte, Jorge Iñárritu, dijo al finalizar 1986: "Durante el presente año, el Poder Judicial de la Federación se ha visto precisado a aumentar de manera considerable el número de sus órganos operativos, creando e instalando, al efecto, los tribunales y juzgados necesarios y que permitieron los recursos económicos con que contamos. La emergencia de crecientes necesidades de la administración de justicia federal en las diversas regiones del país, derivadas del ritmo inusitado de desarrollo de las actividades económicas, así como un claro e innegable abuso del juicio de amparo, se ha traducido en un aumento de las situaciones jurídicas de conflicto que reclaman una pronta y expedita resolución judicial, igual que un mayor acercamiento de los órganos federales al domicilio de los justiciables". Así, para fines de 1986 existían dieciocho circuitos y varios órganos numerarios y supernumerarios, creados, aquéllos por vía del proceso legislativo y éstos por virtud de la facultad conferida por el artículo 12-XXI de la Ley Orgánica. El presidente de la Corte dijo: "Es de esperarse que en breve el Poder Legislativo reforme la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación para que todos los órganos jurisdiccionales creados como supernumerarios, dada la necesidad de su permanencia, pasen a ser numerarios". Como bien se ve, todo esto evidencia un proceso complicado para satisfacer necesidades urgentes (*Informe de 1986*, primera parte. Pleno, pp. 57 y 59).

dicción territorial y especialización por materia de los tribunales colegiados y unitarios de circuito y de los juzgados de distrito”.

En la exposición de motivos se explicaron las razones de la nueva norma constitucional:

para evitar la rigidez existente a la fecha, que obliga a la reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, cuando la administración de justicia requiere modificar estas circunstancias, lo cual técnicamente es innecesario, pues sólo se requiere que la ley señale la competencia en materia y grado, según lo reconoce la doctrina moderna, y las demás *circunstancias constituyen cuestiones administrativas* que el Pleno de la Suprema Corte puede y debe resolver con la flexibilidad que imponen las cambiantes condiciones, *para asegurar el mejor servicio de justicia al pueblo*.²⁵

En el dictamen elaborado en la Cámara de Senadores también se hizo alusión al tema:

En el párrafo cuarto se suprime la referencia a que el número de tribunales de circuito y jueces de distrito debe estar previsto en la ley. Este cambio parece muy útil, pues ahora el establecimiento de nuevos tribunales o juzgados sólo puede hacerse mediante la reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. En virtud de que *se trata de una cuestión administrativa* que puede y debe ser decidida por la propia Suprema Corte, en el párrafo quinto del artículo 94 que se propone, se faculta al Pleno de este máximo tribunal para determinar el número, división de circuitos y jurisdicción territorial, así como la especialización por materias de los tribunales colegiados y unitarios de circuito y de los juzgados de Distrito.

Estas innovaciones dan una adecuada flexibilidad a decisiones que permitan *atender las necesidades inmediatas de la administración de justi-*

25 Esta facultad estaría, de cualquier manera, limitada. En la propia iniciativa se dijo: “en la medida en que presupuestariamente sea posible se podrán crear los tribunales colegiados de circuito que requiera el aumento constante de los negocios que serán de su competencia” (en *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*, 4a. ed., México, Cámara de Diputados, 1994, tomo IX, p. 1157). Las cursivas son nuestras.

cia, sin necesidad de tener que recurrir a un procedimiento de reforma legislativa.²⁶

También en la Cámara de Diputados se hizo énfasis en este aspecto:

La reforma al artículo 94, aparte de depurar técnica y legislativamente el precepto, lo importante es que a la Honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación, como máximo tribunal del país, responsable de la buena marcha de la justicia, se le otorgan facultades para que *conforme a las necesidades del país se vayan creando tribunales de circuito, con la competencia por territorio y por especialidad, que sean necesarios, conforme a la dinámica del país. Con esto se evita la rigidez con que hasta la fecha han funcionado los circuitos jurisdiccionales, para sustituir esa rigidez por la dinámica que necesita un país en pleno desarrollo, como el nuestro.*²⁷

En consonancia con lo anterior, la legislación secundaria debía prever la regulación de la nueva disposición constitucional. Ahora bien, en el paquete de reformas se planteó la necesidad de expedir una nueva legislación que regulase al Poder Judicial Federal. Al efecto, se envió un proyecto de Ley Orgánica que abrogaría la anterior, de 1935. En el aspecto que nos ocupa, en la iniciativa puede leerse lo siguiente:

El Capítulo VIII del ordenamiento que se propone corresponde al Capítulo VII de la ley vigente se contenía la delimitación de los circuitos judiciales, sus distritos e integración, lo que ahora será determinado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, en ejercicio de la facultad que le concede el sexto párrafo del artículo 94 constitucional. La Suprema Corte de Justicia podrá con mayor eficacia atender al establecimiento e integración de los tribunales necesarios, sin el impedimento que le resultaba de la ley vigente, *todo ello en beneficio de la mejor administración de justicia.*²⁸

26 *Ibidem*, p. 1167. Las cursivas son nuestras.

27 *Ibidem*, p. 1186. Las cursivas son nuestras.

28 Miguel de la Madrid Hurtado. *El marco legislativo para el cambio*. México, Presidencia de la República. tomo 32. pp. 16 a 17. Cursivas nuestras.

De esta manera, se propuso que el artículo 12 facultara al Pleno de la Corte a “Determinar el número y los límites territoriales, de los Circuitos en que se divida el territorio de la República, para los efectos de esta ley” y a “Determinar el número y especialización por materia de los Tribunales Colegiados que existirán en cada uno de los Circuitos”.²⁹

Por su parte, el artículo 79 del proyecto, comprendido en el capítulo referido a la división territorial, estableció: “Para los efectos de esta ley, el territorio de la República se dividirá en el número de Circuitos que determine el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, señalando los límites territoriales de cada uno de ellos”, y el 81: “En cada uno de los Circuitos a que se refiere el artículo 79 de esta ley, se establecerán el número, especialización y límites territoriales de los tribunales colegiados y unitarios de Circuito y los juzgados de Distrito que determine el Pleno de la Suprema Corte de Justicia [...]”.

Estas disposiciones fueron aprobadas por los legisladores, de tal manera que la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación fue publicada en el *Diario Oficial* del 5 de enero de 1988, y entró en vigor el día 15 siguiente.

Sobre esta base, el mismo 15 de enero, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación expidió el acuerdo 1/88, titulado “Acuerdo relativo a la determinación del número, división en circuitos y jurisdicción territorial y especialización por materia de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito”,³⁰ en el que se consideró que por virtud de la abrogación de la Ley Orgánica de 1935 y su sustitución por la de 1988, habían desaparecido los circuitos que fijaban la jurisdicción terri-

29 Artículo 12, fracciones I y II, del proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en *Ibidem*, p. 21.

30 *Diario Oficial* de 15 de enero de 1988, pp. 22 a 29. También puede consultarse en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, México, octava época, No. 1, febrero de 1988.

torial del Poder Judicial de la Federación, y se hacía necesario fijarlos nuevamente (según los considerandos tercero y octavo del propio acuerdo). En ese orden de ideas, el Pleno estableció 21 circuitos, los cuales esencialmente siguieron la misma distribución que existía.

La doctrina vio con entusiasmo la nueva facultad de la Corte:

se confieren facultades legislativas de carácter material en la propia Suprema Corte de Justicia, que eran ya indispensables, a fin de que el Pleno pueda determinar el número, división en circuitos y jurisdicción territorial y especialización por materia de los tribunales colegiados y unitarios de circuito, así como de los juzgados de distrito, en virtud de que la situación anterior requería de reformas constantes a la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal para incorporar modificaciones determinadas por la necesidad de aumentar el número de los magistrados y jueces federales, así como para redistribuir competencias y aspectos de especialización, todo lo cual, además de implicar la inestabilidad de los preceptos de la citada Ley Orgánica, requería de un procedimiento legislativo frecuente, lo que resultaba muy complicado para la flexibilidad que requiere el desarrollo tan dinámico de nuestros tribunales federales en los últimos años [...]³¹

Claramente se ve que en la base de este sistema están la noción de servicio público y la de que el establecimiento de circuitos y distritos, su distribución territorial y el número de tribunales y juzgados eran cuestiones administrativas, técnicas, que debían encomendarse al órgano encargado de la administración de la judicatura.³²

31 FIX-ZAMUDIO, Héctor. "La Suprema Corte de Justicia como tribunal constitucional". en *Las nuevas bases constitucionales y legales del sistema judicial mexicano. La reforma judicial 1986-1987*, México, Porrúa, 1987, p. 385.

32 Sobre el uso por la Corte de sus nuevas facultades, valga este ejemplo: al finalizar 1989, el presidente del máximo tribunal manifestó: "En el Presupuesto de Egresos del Poder Judicial se incluyeron las partidas necesarias para un crecimiento moderado y sostenido del Poder Judicial, calculado en 4 Colegiados de Circuito, 4 tribunales Unitarios y 10 juzgados de Distrito más. La localización de estos nuevos órganos quedará sujeta al estudio que al efecto deberá hacer una comisión especial formada por 5 ministros y, en última instancia, al acuerdo de este Tribunal Pleno" (*Informe de 1989, primera parte, Pleno*, p. 30).

4.3. El Consejo de la Judicatura Federal³³

En diciembre de 1994 tuvo lugar la reforma constitucional en materia de justicia y seguridad pública propuesta por el presidente Ernesto Zedillo. Por virtud de ésta se creó el Consejo de la Judicatura Federal, ente administrativo de la rama judicial federal: conforme al artículo 100 de la Constitución, el Consejo tiene las encomiendas de administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, salvo en lo que respecta a la Suprema Corte de Justicia y al Tribunal Electoral.

Entre las actividades de administración, una importantísima es la de crear tribunales y juzgados y la de determinar su competencia territorial. En efecto, en la propia Carta Magna se encuentra que el Consejo tiene la facultad de determinar “el número, división en circuitos, competencia territorial y, en su caso, especialización por materia, de los tribunales colegiados y unitarios de circuito y de los juzgados de distrito” (artículo 94, párrafo quinto, constitucional). La atribución al Consejo de esta facultad, restándosela a la Corte, obedeció al siguiente razonamiento:

De acuerdo con la adición que se propone al artículo 94, al Consejo le corresponderá también la delimitación territorial de los circuitos y distritos judiciales de todo el país, así como la determinación del número de órganos y las materias que éstos deban conocer. Ello es así en tanto que *estas tareas implican la distribución de las cargas de trabajo y la ubicación geográfica de los órganos, cuestiones que requieren de un conocimiento primordialmente administrativo*.³⁴

33 Para este capítulo se ha tenido en cuenta tanto el decreto de reformas constitucionales del 31 de diciembre de 1994, como el de 11 de junio de 1999. Con relación a la normatividad secundaria del Consejo (Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y los acuerdos reglamentarios), las citas están referidas a la vigente, en tanto no se modifica por las instancias correspondientes.

34 Exposición de motivos de la iniciativa de reformas constitucionales en materia de justicia y seguridad pública, de 5 de diciembre de 1994, del presidente Ernesto Zedillo. Fotocopia del documento original, p. XIX. También se puede consultar en la reproducción de la iniciativa publicada en el *Informe* del presidente de la Corte y del Consejo correspondiente a 1995, p. 109. Las cursivas en la transcripción son nuestras.

Sobre esta base, en el *Diario Oficial* de 3 de febrero de 1995 se publicó un decreto de reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 1988. En el artículo 84 Bis-11, fracciones I a III, se previó que el Consejo de la Judicatura, en Pleno, determinaría precisamente lo dispuesto por la norma constitucional.

Estas disposiciones no tuvieron aplicación práctica. La Ley reformada se abrogó con posterioridad, cuando el 26 de mayo del mismo año se publicó la actual legislación orgánica del Poder Judicial de la Federación, que entró en vigor al día siguiente. Las atribuciones del Consejo en la materia que nos ocupa están contenidas ahora en el artículo 81, fracciones IV, V y VI. Conforme a ellas, el Consejo tiene facultades para “Determinar el número y los límites territoriales de los circuitos en que se divida el territorio de la República”, para “Determinar el número y, en su caso, especialización por materia de los tribunales colegiados y unitarios en cada uno de los circuitos” y para “Determinar el número, límites territoriales y, en su caso, especialización por materia de los juzgados de distrito en cada uno de los circuitos”. La fracción XX del mismo numeral dispone que también estará facultado para “Cambiar la residencia de los tribunales de circuito y la de los juzgados de distrito”.

Para el ejercicio de estas atribuciones, el Consejo debe emitir acuerdos generales:

Artículo 144. Para los efectos de esta ley, el territorio de la República se dividirá en el número de circuitos que mediante acuerdos generales determine el Consejo de la Judicatura Federal.

En cada uno de los circuitos el Consejo de la Judicatura Federal establecerá mediante acuerdos generales, el número de tribunales colegiados y unitarios de circuito y de juzgados de distrito, así como su especialización y límites territoriales.

Por su parte, el artículo 145 dispone:

Artículo 145. Cada uno de los circuitos a que se refiere el artículo anterior comprenderá los distritos judiciales cuyo número y límites territoriales

determine el Consejo de la Judicatura Federal mediante acuerdos generales. En cada distrito deberá establecerse cuando menos un juzgado.

Se trata de atribuciones que corresponden al Pleno del Consejo, según se desprende de los artículos 77 y 82 de la propia Ley Orgánica:

Artículo 77 [primer párrafo]. El Consejo de la Judicatura Federal contará con aquellas comisiones permanentes o transitorias de composición variable que determine el Pleno del mismo, debiendo existir en todo caso las de administración, carrera judicial, disciplina, creación de nuevos órganos y la de adscripción.

Artículo 82. Con excepción de las atribuciones previstas en las fracciones I a XXI del artículo anterior, el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal podrá establecer mediante acuerdos generales, cuáles de las atribuciones previstas en el propio artículo podrán ejercitarse por las comisiones creadas por el Pleno.

Las comisiones tendrán facultades decisorias o consultivas según determine el reglamento expedido por el Pleno del propio Consejo.

Así, dado que las atribuciones que nos ocupan están consignadas en el artículo 81-IV, V y VI, es el Pleno el órgano facultado para ejercerlas. Ahora bien, esto no significa que parte de su actuación no se fundamente en lo que se ventile ante comisiones.

Las comisiones están integradas por tres consejeros, uno proveniente del Poder Judicial de la Federación y los dos restantes entre los designados por el Ejecutivo y el Senado. Tienen funciones consultivas y propositivas respecto de las atribuciones consignadas en las fracciones I a XXI del artículo 81 de la Ley Orgánica, y decisorias en el caso de las que el Pleno del Consejo delegue. En cuanto a las dos primeras, se encargan de elaborar dictámenes sobre los asuntos de su competencia y turnarlos oportunamente al Pleno del Consejo (por conducto del Secretario Ejecutivo del Pleno y Carrera Judicial), a fin de que allí se discutan y se decida lo conducente.³⁵

35 Artículo 40 del Acuerdo general número 48/98 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que regula la organización y funcionamiento del Consejo de la Judicatura Federal, en el *Diario Oficial de la Federación* del 23 de marzo de 1999.

Una de las comisiones con que cuenta el Consejo es la Comisión de Creación de Nuevos Órganos (CCNO), de carácter permanente, conforme a la Ley Orgánica (artículo 77). En la iniciativa de la Ley sólo se previó la existencia de las comisiones de administración, carrera judicial y disciplina. En el dictamen sobre la iniciativa en la Cámara de Senadores (que fue la de origen), se consideró que era conveniente prever dos comisiones más, a fin de lograr “el desarrollo de los objetivos y obligaciones” del Consejo: la de adscripción y la de creación de nuevos órganos jurisdiccionales (no está de más señalar lo impropio del habla de los redactores del dictamen: bastaba con decir “comisión de creación de órganos jurisdiccionales” o bien “comisión de nuevos órganos jurisdiccionales”).³⁶ Así, por una prevención expresa del legislador, debe funcionar regularmente una comisión de consejeros encargada de realizar los estudios pertinentes para determinar el número y límites territoriales de cada circuito y distrito, así como el número de tribunales y juzgados y, en su caso, su especialización por materia.

El artículo 64 del acuerdo que regula la organización y funcionamiento del Consejo establece que la CCNO “tiene como función primordial proponer al Pleno la creación, reubicación geográfica y especialización de los órganos jurisdiccionales, así como los cambios de jurisdicción territorial de éstos, para lograr el cabal despacho de los asuntos”.

El artículo 65 detalla las atribuciones de esta comisión:

- I. Proponer al Pleno, para su aprobación, el número de circuitos en que se divida el territorio de la República, así como fijar sus límites territoriales;
- II. Proponer al Pleno, para su aprobación, el número y, en su caso, especialización por materia de los tribunales de Circuito y juzgados de Distrito que deban existir en cada uno de los circuitos a que se refiere la fracción anterior, así como la fecha de iniciación de funciones de éstos;

36 La parte relativa del dictamen puede consultarse en *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, tematizada y concordada*, 2a. ed., México, Instituto de la Judicatura Federal, 1998, tomo I, pp. 113 a 114.

III. Dictar las disposiciones necesarias tendientes a regular el turno de los asuntos de la competencia de los tribunales de Circuito o de los juzgados de Distrito, cuando en un mismo lugar haya varios de ellos;

IV. Proponer al Pleno, para su aprobación, los cambios de residencia de los órganos jurisdiccionales;

V. Instruir al Secretario Ejecutivo del ramo para que solicite a los órganos jurisdiccionales y administrativos del Poder Judicial de la Federación, así como a instituciones ajenas a éste los informes que sean necesarios para el desempeño de sus funciones;

VI. Someter a consideración del Pleno los proyectos de acuerdos, por medio de los cuales se suspenda el turno de asuntos a determinado órgano jurisdiccional, por causas excepcionales;

VII. Someter semestralmente a consideración del Pleno del proyecto de creación de órganos jurisdiccionales y estudios prioritarios de los circuitos que integran la República Mexicana;

VIII. Supervisar el funcionamiento de la Unidad de Estadística Judicial del Consejo;

IX. Coordinarse con la Comisión de Administración para la adecuada y pronta instalación y reubicación de los órganos jurisdiccionales;

X. Designar a propuesta de su presidente al Secretario Técnico de la Comisión;

XI. Nombrar al personal subalterno que fije el presupuesto;

XII. Opinar en el diseño de la política informática e información estadística, en el ámbito de su competencia; y,

XIII. Las demás que establezcan la Ley y el Pleno.

La CCNO tiene a su cargo una Secretaría Ejecutiva de Creación de Nuevos Órganos (SECNO), cuya función es “apoyar el seguimiento y ejecución de las funciones sustanciales del Consejo”, en lo que se refiere al ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 81, fracciones IV a VI.³⁷ La SECNO está encabezada por un secretario ejecu-

37 Según se deduce de la exposición de motivos de la Ley Orgánica (*Ley Orgánica...*, op. cit., p. 18).

tivo, que para ocupar el cargo debe reunir estos requisitos: ser mayor de treinta y cinco años, contar con experiencia mínima de cinco años en algún cargo de carrera judicial, título de licenciado en derecho expedido legalmente, gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso con sanción privativa de la libertad mayor de un año (artículo 69 del acuerdo reglamentario del Consejo). Cabría preguntarse si es correcta la exigencia de que el secretario ejecutivo de creación de nuevos órganos deba ser licenciado en derecho y contar con experiencia en cargos de carrera judicial, puesto que por sus funciones, suena más lógico que ese cargo lo ocupen profesionales de otras disciplinas (administración pública, economía).

A la fecha, la SECNO ha tenido la misión de realizar proyectos de acuerdos y de dictámenes que permitan evaluar la necesidad de crear órganos, especializarlos por materia, etcétera. Estos proyectos, al ser aprobados por la Comisión, son puestos en conocimiento del Consejo de la Judicatura Federal en Pleno, que decide en definitiva.

Las atribuciones de la SECNO, conforme al artículo 83 del acuerdo reglamentario del Consejo, son:

I. Analizar las solicitudes de creación de nuevos órganos, a fin de determinar la prioridad de su creación, así como las solicitudes de reubicación de los órganos jurisdiccionales existentes;

II. Recopilar datos estadísticos, informes y todos los elementos necesarios para estudiar la viabilidad de creación de un órgano nuevo, la reubicación de los órganos jurisdiccionales existentes, así como la determinación del número y límites de los circuitos judiciales, para lograr el eficiente y eficaz desempeño de sus atribuciones;

III. Solicitar los informes necesarios a juzgados de Distrito y a tribunales de Circuito para el desarrollo de las funciones de la Secretaría;

IV. Solicitar informes a las diversas dependencias del Consejo, para reunir los elementos que se necesitan para llevar a cabo las atribuciones de esta Secretaría;

V. Elaborar los proyectos de dictámenes relativos a la creación, competencia, jurisdicción, reglas de distribución de los asuntos y fecha de inicio de funciones de los nuevos órganos jurisdiccionales;

VI. Preparar la ceremonia de instalación de los nuevos órganos jurisdiccionales;

VII. Dar seguimiento al funcionamiento del órgano creado, a fin de verificar si cumple con las expectativas consideradas para su creación;

VIII. Presentar a la Comisión de Creación de Nuevos Órganos, los proyectos relativos al número y límites territoriales de los circuitos en que se divida el territorio de la República;

IX. Presentar a la Comisión de Creación de Nuevos Órganos, los proyectos relativos al número y, en su caso, especialización por materia de los tribunales colegiados y unitarios en cada uno de los circuitos a que se refiere la fracción anterior;

X. Presentar a la Comisión de Creación de Nuevos Órganos, los proyectos relativos al número, límites territoriales y, en su caso, especialización por materia de los juzgados de Distrito en cada uno de los circuitos;

XI. Presentar a la Comisión de Creación de Nuevos Órganos, los proyectos relativos al cambio de residencia de tribunales de Circuito y juzgados de Distrito;

XII. Proponer a la Comisión de Creación de Nuevos Órganos las disposiciones necesarias para regular el turno de los asuntos de la competencia de los tribunales de Circuito o de los juzgados de Distrito, cuando en un mismo lugar haya varios de ellos;

XIII. Proponer al personal profesional, técnico y administrativo de la Secretaría Ejecutiva;

XIV. Llevar el manejo y supervisar el funcionamiento de la Unidad de Estadística Judicial del Poder Judicial de la Federación y dar cuenta de ello a la Comisión de Creación de Nuevos Órganos; y,

XV. Las demás que determine el Pleno y la Comisión de Creación de Nuevos Órganos.

Conforme a la normatividad descrita, cabe concluir que

Las decisiones cotidianas, relativas a la existencia *in concreto* de [los tribunales] en determinados lugares y con determinado ámbito espacial de competencia, fruto [...] de las cambiantes exigencias del discurso social, se radican en un órgano que por su naturaleza funcionalmente especializada y su composición técnica, está en capacidad de actualizarlas permanentemente.³⁸

“¿Cuántos circuitos debe haber y qué extensión deben comprender? Estas son cuestiones que determina ahora el Pleno del Consejo”.³⁹ Pero no sólo determina dichas cuestiones. El Consejo resuelve más cosas vinculadas con el establecimiento de circuitos y distritos. Hoy día el Consejo de la Judicatura Federal es el órgano que tiene la atribución de crear, ubicar geográficamente, asignar competencia territorial y cambiar de residencia a los tribunales de circuito y juzgados de distrito. Se trata de atribuciones de “gobierno de tribunales”,⁴⁰ de carácter decisorio o activo⁴¹ (puesto que el Consejo decide, sin que deba consultar con nadie, cuántos circuitos y de qué extensión, cuántos tribunales y sus lugares de residencia). Como se ha visto, tales atribuciones se ejercen mediante la formulación de acuerdos. El contenido de estos acuerdos se objetiviza en normas de carácter general y en normas individualizadas: al establecer la división del territorio nacional en circuitos y distritos, el Consejo

lo hace a partir de los preceptos constitucional[es] y legales aludidos, mismos que únicamente le fijan las modalidades posibles de división territorial (circuitos y distritos), pero no así su número, dimensión o distribución. Las normas creadas por el [Consejo] tienen entonces un contenido general, al prever en esos términos la delimitación territorial o, lo que para efectos de la actuación de los órganos jurisdiccionales es lo mismo,

38 YEPES ARCILA, Hernando. “La Constitución colombiana y el gobierno de la rama judicial”, en *Coloquio Internacional sobre el Consejo de la Judicatura*. México, CJF-IJJ, 1995, p. 310.

39 MELGAR ADALID, Mario, *op. cit.*, p. 139.

40 FIX-ZAMUDIO, Héctor. *Breves reflexiones sobre el Consejo de la Judicatura Federal*, México, CJF, 1997, p. 42.

41 YEPES ARCILA, Hernando, *op. cit.*, pp. 304 y 308.

establecer de manera abstracta el territorio dentro del cual habrán de darse las conductas de las que puedan conocer.⁴²

Ahora bien, en el acuerdo 16/1998 también se encuentran normas individualizadas y concretas: el Consejo determinó circuitos y distritos e instauró tribunales y juzgados en cada uno de ellos. Es un acuerdo de naturaleza dual: materialmente legislativa y administrativa.⁴³ En la doctrina, a este tipo de actos emitidos por los órganos de gobierno de la judicatura se les ha dado en llamar “actos institucionales, en razón de su contenido propio que los refiere a la configuración de estructuras de esta clase”.⁴⁴

Este sistema, como su antecesor, está basado en la noción de que el establecimiento de circuitos y distritos, su distribución territorial y el número de tribunales y juzgados son cuestiones técnicas que por su naturaleza y dinamismo deben encomendarse al órgano de administración de la judicatura, el que ha de resolverlas mediante procedimientos ágiles. Además, aunque no se dice ni en la Constitución ni en la ley ni en las respectivas iniciativas o dictámenes, resulta clarísimo que el sistema vigente también está basado en la idea de que las cuestiones territoriales de los tribunales deben resolverse en aras de prestar *un servicio público eficiente*. En la mente del legislador sigue pre-

42 Cossío Díaz, José Ramón, *op. cit.* p. 60.

43 *Ibidem*, p. 61

44 YEPES ARCILA, Hernando, *loc. ult. cit.* Se antoja útil y hasta aconsejable que, antes del acuerdo 16/1998, el Consejo hubiera emitido un acuerdo reglamentario en el que fijase lineamientos generales en materia de cuestiones territoriales. Por ejemplo, definir qué es un circuito y un distrito y establecer cómo se integran (municipios, Estados); determinar la revisión periódica del número y extensión de cada circuito y distrito; conceder algún medio de audiencia a los justiciables al momento de tomar estas decisiones, etcétera. El acuerdo general 48/98 del Pleno del Consejo, que regula su organización y funcionamiento, es un verdadero reglamento interno. El artículo 238 dispone lo siguiente: “La determinación del número y límites territoriales de los circuitos en que se divide el territorio de la República Mexicana, así como el número, jurisdicción territorial y especialización por materia de los tribunales colegiados y unitarios de Circuito y de los juzgados de Distrito estarán establecidos tanto en los Acuerdos Generales 16/1998 y 31/1998, publicados en el *Diario Oficial de la Federación* de veintiséis de junio y veintinueve de agosto de mil novecientos noventa y ocho, respectivamente, como en los Acuerdos Generales que con posterioridad se emitan con motivo de los cambios que puedan presentarse en aquéllos”.

sente la idea del servicio público. No se encuentran elementos que permitan suponer un cambio de orientación en esta materia. En lo que nos ocupa, válidamente puede afirmarse que el propósito de la reforma de 1994 sólo fue cambiar al titular de las facultades de establecimiento de circunscripciones territoriales, creación de órganos y fijación de residencia: de serlo la Corte, lo es ahora el Consejo. Pero persiste el espíritu de que el ejercicio de dichas facultades debe girar alrededor de la idea del servicio útil, operante y efectivo para los justiciables.

5. LA JUSTICIA COMO SERVICIO PÚBLICO

Hasta el momento podemos recapitular lo siguiente: a) puede sostenerse en términos jurídicos que existe el principio de que los tribunales deben estar ubicados en los sitios de más fácil acceso para los justiciables; b) hoy por hoy, es al Consejo de la Judicatura Federal a quien compete la creación de órganos jurisdiccionales federales y su distribución territorial, y c) las facultades relativas descansan en las nociones de calificación técnica del órgano que las ejerce y de que su finalidad es lograr un mejor servicio público. Lo anterior sirve de fundamento a la siguiente tesis: el Consejo, órgano de administración de la judicatura, al momento de decidir sobre la creación de tribunales y juzgados, de cambiar su residencia y de fijar su competencia por razón de territorio en circuitos y distritos, está obligado a respetar ese principio, a tomar decisiones eficientes.

Así pues, para el ejercicio de las atribuciones en esta materia, el órgano administrador del sistema judicial tiene que hacer razonamientos y consideraciones sobre el acceso a la justicia y su mayor o menor concreción, procurando que su decisión final cumpla de la mejor manera posible con el principio del acceso efectivo.

Hemos visto, sin embargo, que el Consejo, cuando asigna la competencia por razón de territorio, formula consideraciones acerca de la distribución equitativa de trabajo entre los diversos órganos jurisdiccionales y acerca de la necesidad de resolver los asuntos con la mayor celeridad posible. Nada más. Seguramente esa forma de ver

las cosas no es del todo errónea, pero se antoja incompleta. No se ven consideraciones sobre la mejoría del servicio público de justicia.

A nuestro modo de ver, esas decisiones deben realizarse con base en elementos como los precisados por el Consejo, pero sobre todo con base en garantizar, en la medida de lo posible, el pleno acceso de los gobernados a los tribunales, tomando en consideración todos los factores que pueden incidir en ello.

En lo que concierne al principio de acceso a la justicia y su materialización, es posible distinguir cuatro etapas. En primer lugar hay que identificar los factores determinantes en la concreción de este principio; en segundo lugar se debe proceder al análisis de tales factores; después podrán diseñarse modelos para lograr y, finalmente, evaluar la consecución del mismo.

De acuerdo con Vrsalovic, los factores que determinan la concreción de la garantía de acceso a la justicia están vinculados con la concepción de que ésta es un servicio público, esto es, una actividad organizada que se realiza conforme a cierta normatividad, y cuyo fin es satisfacer necesidades de carácter colectivo de manera continua, uniforme y regular.⁴⁵ Así, desde ese punto de vista, si “el derecho del individuo de acceso a la jurisdicción se traduce correlativamente en la obligación que tiene el Estado de instituir la administración de justicia como servicio público”,⁴⁶ si la administración de justicia a que todo individuo tiene derecho debe ser vista como la prestación de un servicio, debemos preguntarnos cuándo puede afirmarse que un servicio es accesible.

Evidentemente, la accesibilidad de un servicio guarda estrecha relación con su disponibilidad material, esto es, con la posibilidad de gozar de ese servicio con el menor costo posible, en los horarios más benignos y en los lugares a los que se pueda llegar con mayor pronti-

45 VRSALOVIC MIHOJEVIC, Juan, *op. cit.*, p. 167. Cfr. RICO, José María, *op. cit.*, p. 20.

46 FIX FIERRO, Héctor, “Comentario al artículo 17 constitucional”, *Derechos del Pueblo Mexicano...*, *op. cit.*, tomo III, p. 581.

tud y facilidad; para decirlo con las palabras de Vrsalovic: "se distinguen, desde la perspectiva de las condiciones materiales de la prestación del servicio, tres elementos o dimensiones, y que son: la accesibilidad horaria, la accesibilidad económica y la accesibilidad física".⁴⁷

Esas tres "dimensiones" son los factores que determinan, desde el punto de vista práctico, material, la concreción de la garantía de acceso a la justicia. Habrá igualdad en el acceso a la justicia si es posible que los gobernados no eroguen gastos excesivos al invocar la actuación de los tribunales; si es posible que los tribunales laboren en los días y horas más apropiados; si es posible llegar a los tribunales sin necesidad de sortear largos caminos, si hay vías de acceso adecuadas, etcétera.

Si ya están identificados los factores que determinan la concreción del principio, procede iniciar su análisis. No nos ocuparemos de las dimensiones horaria y económica. Nos referiremos exclusivamente al aspecto geográfico, físico o de ubicación de los órganos que prestan el servicio de administración de justicia. En esto seguiremos con el método expuesto por Juan Vrsalovic, para quien "La accesibilidad física constituye el tercer y más complejo elemento que configura el concepto de accesibilidad a un servicio ofrecido por el Estado",⁴⁸ y para cuyo estudio son necesarias la teoría de los bienes públicos y el bienestar, del análisis locacional y de la economía del espacio público.⁴⁹

De acuerdo con dicho autor, los bienes y servicios que presta el Estado son susceptibles de dividirse en puros e impuros, según satisfagan tres condiciones:

1. que su uso o disfrute no pueda negarse a ninguno de los individuos que conforman un conjunto,

47 VRSALOVIC MIHOEVIC, Juan, *loc. ult. cit.*

48 *Ibidem*, p. 169.

49 HAEUSSLER F., María Josefina, *op. cit.*, p. 373.

2. que se ofrezcan en número y calidad iguales a cualquier cantidad adicional de sujetos, sin que éstos ni el sistema eroguen gastos adicionales, y
3. que su eficiencia y eficacia sean tales, que no convenga la decisión de auto-excluirse de su uso o disfrute.

La justicia, como servicio público, encaja en estos parámetros. Será considerada un servicio puro o impuro según se adecue en mayor o menor grado a las condiciones enunciadas.

Ahora bien, los servicios estatales admiten otra distinción. Es posible distinguir entre los servicios públicos móviles o de entrega y los inmóviles o fijos. Un servicio es móvil o de entrega cuando se consume en el lugar donde se genera su demanda, como es el caso de los bomberos. Un servicio es fijo cuando el consumo está asociado al lugar donde el servicio es ofrecido; los ejemplos inmediatos son los hospitales y las bibliotecas. Otro ejemplo típico es el de los juzgados: el servicio que ofrecen sólo puede consumirse en el local donde están instalados.

La noción de que un servicio público es fijo cuando el beneficiario tiene que acudir al centro generador para consumirlo, trae aparejadas tres ideas: primeramente, que en este tipo de servicios es posible conocer cuál es la demanda contando el número de personas que acuden con el prestatario; en segundo lugar, que ese número de personas que acude al centro prestador del servicio está visiblemente condicionado por la distancia y las vías de comunicación, por los horarios en que abre sus puertas y por lo económico del servicio, entre otros factores. Por último, en el aspecto material, cabe pensar que los prestadores de servicios sólo pueden ofrecer estos a un conjunto de usuarios, más allá del cual sería impracticable su labor. Es así como nacen los ámbitos de competencia o jurisdicción de los centros que prestan servicios fijos. Un centro tendrá posibilidades de prestar un servicio fijo de modo conveniente sólo dentro de una geografía delimitada.

El punto ahora es contestar: ¿cómo se determinan esos ámbitos de competencia, manteniendo un alto grado de pureza en el servicio público? Para responder a semejante cuestión, Vrsalovic propone acudir a los principios de equidad y de eficiencia.

Conforme al principio de equidad, “todos los habitantes del país deben tener similares posibilidades de acceso físico al bien o servicio ofrecido por el Estado”; como hemos visto, en materia de impartición de justicia, i. e., del servicio público de justicia, este principio está contenido en normas constitucionales de primerísimo nivel. La existencia formal de las garantías de igualdad y seguridad jurídicas, así como su cabal cumplimiento, “condiciona[n] el grado de adhesión social al sistema judicial”.

La existencia formal del principio de acceso igualitario a la justicia no tiene mayor problema, pues resulta de un mero silogismo. En cuanto al cumplimiento efectivo de dicho principio,

es indudable que en esta materia no es posible aspirar a una igualdad [total] de acceso, puesto que necesariamente algunos habitantes quedarán más cerca que otros del servicio judicial. Por consiguiente, el respeto de la garantía constitucional de igualdad impone al [órgano estatal conducente] la obligación de establecer criterios para identificar y proteger al habitante menos favorecido, de modo que las diferentes condiciones físicas de acceso se transformen en una aproximación al ideal del principio de igualdad de acceso a la justicia.⁵⁰

El principio de eficiencia (y su pariente, el de eficacia) también tiene que ver con todo esto. Conforme a él, la carga de trabajo —demanda— originada en el ámbito espacial de competencia de un centro generador de servicios, debe ser proporcional a su capacidad de atención.

Estos principios están en relación directa con la segunda característica de los servicios puros e inciden en las posibles soluciones para

50 VRSALOVIC MIHOEVIC, Juan. *op. cit.* p. 171.

fijar ámbitos territoriales de competencia. La equidad y eficiencia del servicio público de justicia son, entonces, los criterios primarios para la toma de decisiones en esta materia.⁵¹ Ahora cabe preguntarse con base en qué metodología hay que resolver estas cuestiones.⁵²

6. LA METODOLOGÍA: ALGUNAS CONSIDERACIONES

En este capítulo no propondremos una metodología para la distribución eficiente de los tribunales y la asignación de su competencia territorial. En cambio, haremos algunas reflexiones sobre cuáles han de ser las características de esa metodología.

En la determinación de las cuestiones territoriales, es posible distinguir tres momentos: a) la decisión de crear un tribunal, b) la decisión de ubicarlo en un sitio, y c) la decisión de asignarle cierta jurisdicción territorial. El órgano de gobierno o administración de la judicatura primero tendría que decidir si crea o no tribunales y después decidir cómo los distribuirá eficientemente en el territorio de que se trate. La primera cuestión puede traducirse muy bien a los siguientes términos: “definir el número de tribunales [...] que se requieren para la atención del total de la población bajo distintos entornos, criterios o políticas”.⁵³ Las dos restantes pueden traducirse en la obtención de una similar cercanía de los tribunales con los habitantes del territorio y la homogeneidad de cargas de trabajo entre órganos jurisdiccionales de igual jerarquía.

¿Qué criterios o políticas han de servir para definir tal número y obtener la cercanía física y la igualdad de cargas de trabajo? En esta

51 Esto es, al fijar el lugar de residencia de un órgano jurisdiccional y asignarle competencia territorial, hay que “tener presente, en primer lugar, la garantía de fácil acceso de [los gobernados] a los Juzgados y, en segundo lugar, la necesidad de evitar una dispersión excesiva [o una concentración inconveniente] de medios personales y materiales que quebrantaría los principios de racionalidad y economía por los que se rige toda organización eficaz” (Preámbulo de la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de demarcación y de planta judicial de España, en *Organización del Poder Judicial*, Madrid, Boletín Oficial del Estado, 1991, p. 258).

52 FIX FIERRO, Héctor. *Courts and efficiency...*, op. cit., p. 248.

53 HAEUSSLER F., María Josefina. op. cit., p. 374.

oportunidad nos ocuparemos de la manera como se ha de determinar “la localización de los tribunales y el tamaño y disposición de sus respectivas jurisdicciones”, a lo que Vrsalovic denomina problemas de *localización* y de *configuración jurisdiccional*.⁵⁴

En primer término, ha de entenderse muy bien cuál es la finalidad que se persigue: “La distribución espacial de los tribunales de justicia se realiza para atender las necesidades de una población que está distribuida en forma prácticamente continua a lo largo del territorio, mediante la ubicación física de juzgados en determinados lugares —puntos discretos— del país”. También debe entenderse que “la delimitación de territorios jurisdiccionales define subconjuntos independientes y distintos usuarios del sistema judicial”, por lo que cada ámbito de jurisdicción territorial será independiente de los otros: “desde la perspectiva de la competencia territorial, los usuarios deben acudir sólo a aquellos juzgados que la ley les señala”.⁵⁵ Además, ha de tenerse en cuenta la lógica que priva en la materia: la circunscripción territorial de los tribunales ha de ser menor para los de menor rango y mayor para los de mayor jerarquía.⁵⁶ Queda claro, por otra parte, que al determinar tanto localización como configuración, el órgano decisor, como ente técnico que resuelve una cuestión administrativa, no puede menoscabar la autonomía de los órganos jurisdiccionales, es decir, los poderes jurisdiccionales de magistrados y jueces no han de sufrir afectación alguna. El órgano decisor tampoco puede alterar las jerarquías y la distribución de competencias que fijan las leyes.

Precisado lo anterior, cabría averiguar cuáles han de ser las notas principales de una metodología que permita enfrentar con éxito las cuestiones territoriales. Evidentemente, tal metodología, sea cual fuere, ha de reunir ciertas características. En primer lugar, debe ser objetiva, en el sentido de operar con datos fidedignos y mensurables, y de producir datos confiables y decisiones equitativas. Además, debe permitir

54 VRSALOVIC MIHOEVIC, Juan. *op. cit.*, p. 173.

55 *Ibidem*, p. 203.

56 DEUS ECHANDIA, Hernando. *op. cit.*, p. 131. y GOMEZ LARA, Cipriano. *Teoría General del Proceso*. 8a. ed., México. HARLA, 1990, p. 130.

la evaluación de resultados en distintos momentos, facilitando la apreciación del “grado en que se utiliza la capacidad de atención del tribunal respectivo, así como la distancia a la que queda el habitante menos favorecido por la solución propuesta”. Por otra parte, debe ser permanente, en el sentido de que sea posible su aplicación a través del tiempo con la mera actualización de datos básicos, sin alterar su estructura. Por último, dicha metodología debe permitir la inclusión de factores no exclusivamente cuantitativos, como consideraciones sociales o políticas.⁵⁷

Parece claro que hay que identificar los datos con que debe operar un buen sistema de asignación de competencia y localización de tribunales. Basándonos en Vrsalovic, creemos que las variables a considerar, en el caso de los tribunales del Poder Judicial Federal, son:

- a. Tribunal o juzgado, entendido como el centro generador del servicio público de justicia.
- b. Estructura legal del sistema, que es la organización y distribución de competencias que resulta de las leyes orgánica, procesales y sustantivas que rigen la actuación de los tribunales federales, así como los tiempos para resolver asuntos que fijan las leyes.
- c. Tasa de servicio, es decir, el número de asuntos que conoce un tribunal por unidades de tiempo.
- d. Presupuesto para la creación de órganos y de plazas.
- e. Factores internos, que son el personal y su organización interna dentro de cada tribunal.
- f. Factores tecnológicos, constituidos por los elementos materiales de apoyo, como computadoras, programas informáticos, instalaciones, mobiliario, etcétera.

57 *Ibidem*, pp. 202 a 203.

- g. Servicios vinculados, que corresponden a las instituciones que brindan servicios a los órganos jurisdiccionales federales o que inciden claramente en su desempeño, tales como instituciones de procuración de justicia, universidades, barras de abogados, tribunales de otras jurisdicciones.
- h. Factor geográfico, que está constituido por la orografía, hidrografía, etcétera, del sitio en que reside un tribunal.
- i. Factor demográfico, que es el número de habitantes y su distribución dentro del territorio sobre el que se ejerce jurisdicción.
- j. División político-administrativa, que es la organización interna de cada entidad federativa.
- k. Espacio de jurisdicción, constituido por el territorio nacional.
- l. Cultura legal, que es el nivel de conocimientos por parte de la población sobre sus derechos y el funcionamiento de los tribunales, y
- m. Vías de comunicación.

La metodología que llegare a idearse ha de considerar todos estos elementos, procurando dar a cada uno su respectivo peso específico. No parece que resulte suficiente considerar uno solo de éstos para tomar decisiones.

Por ejemplo, si sólo se consideraran los plazos de ley para resolver los asuntos, podríase llegar a proponer el establecimiento de tribunales (e incrementar su número) sobre la base de la rapidez en la resolución de los conflictos, para ajustarse a los plazos legales. Conforme a este esquema, a mayor cantidad de tribunales, justicia más pronta y expedita. Así, hay quien ha dicho: "La justicia, como valor jurídico fundamental de la colectividad, debe ser impartida con la

mayor prontitud para quien tenga interés jurídico en demandarla, y ello exige el aumento de los órganos encargados de administrarla".⁵⁸

Esta forma de pensar no es errónea, pero sola no basta. Quien se basa únicamente en los plazos para resolver, omite considerar aspectos importantísimos; entre los más evidentes está su olvido del factor presupuestario: no siempre se cuenta con los recursos para instalar tantos tribunales como se quiera. Pero el inconveniente de mayor peso es éste: el factor tiempo, por sí solo, no resuelve la cuestión de *dónde* han de crearse más tribunales. Y, además, la realidad muestra ejemplos de tribunales de algunas jurisdicciones que en número son pocos, pero que funcionan bien y juzgan en tiempo.⁵⁹

Tampoco sería suficiente que sólo se considerase la distribución equitativa de cargas de trabajo —número de expedientes—. Conforme a este criterio, el aumento excesivo de asuntos determina la decisión de crear más tribunales, que auxilien al o a los ya existentes, o de redistribuir la competencia territorial, haciendo que algunos asuntos pasen al conocimiento de órganos jurisdiccionales de distintos ámbitos de jurisdicción espacial (como ocurrió en el caso de Poza Rica, Tuxpan y Boca del Río).

Semejante proceder supone haber fijado previamente un criterio estable y razonado para determinar cuándo se puede considerar excesiva una cierta cantidad de asuntos. Esto, dicho de otro modo, significa fijar el número máximo de asuntos que puede resolver un órgano jurisdiccional, fuera del cual su rendimiento decrece, y, por tanto,

58 ORTIZ SANTOS, Leopoldino, "Estructura de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a partir de la Constitución de 1917, y el juicio de amparo como control de constitucionalidad y de legalidad", en *Las nuevas bases constitucionales y legales...*, op. cit., p. 296.

59 *Idem*. Al parecer, la superficie de las circunscripciones territoriales judiciales ha de reducirse en lugares de acumulación urbana, condensación industrial o turística (en este caso, debido a la presencia de población difícilmente registrable, de carácter estacional o permanente). Por el contrario, en zonas de muy baja densidad de población o en zonas difícilmente habitables, se tiende a aumentar la superficie del ámbito territorial de jurisdicción (Preámbulo de la Ley 38/1988, op. cit., 259).

hace aconsejable o incluso necesario crear otro tribunal o redistribuir los asuntos.⁶⁰

Sin embargo, para saber cuál es la cantidad máxima de asuntos que puede resolver un juzgador, deben ser considerados diversos elementos. En primer lugar, parece lógico que hay que fijar la unidad de tiempo que habrá de medirse (día, mes, semestre, año), de tal modo que la pregunta inquiera cuál es el número de asuntos por periodos de tiempo. Además, hay que medir el trabajo entre tribunales de igual rango y, dentro de éstos, a los de iguales características, para efecto de no establecer comparaciones extralógicas. Esto significa que debe distinguirse si entre ellos hay especialización por materia o si son de jurisdicción mixta, si son colegiados o unipersonales, si son de primera o segunda instancia, cuál es el número de empleados que laboran en su seno y su calificación profesional, el horario de trabajo, etcétera.⁶¹

60 FIX FIERRO, Héctor, *Courts and efficiency...*, op. cit., p. 242. Es de rescatar lo que ha dicho el Consejo General del Poder Judicial de España sobre distribución de cargas de trabajo tribunalicio. Sin llegar a fijar una base definitiva del número de asuntos que puede desahogar un tribunal con eficiencia, el Consejo se abocó a establecer parámetros provisionales para cada especie de órgano jurisdiccional, a efectos de identificar cargas de trabajo insoportables, y no fijar mediciones de productividad ni criterios a mediano o largo plazo para la creación de tribunales ni para aumentar plantillas de personal (*Libro blanco de la justicia*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, 1997, pp. 91 a 94).

61 No obstante que la importancia del número de asuntos aconseje crear más tribunales, parece que la mejor solución no es esa, sino racionalizar la distribución, las capacidades y el trabajo de los tribunales ya existentes. En tiempos de austeridad, no siempre resultan suficientes los recursos financieros para crearlos. Además, incrementar el número de órganos jurisdiccionales implica buscar más personal calificado, lo que no siempre es sencillo, y también puede conllevar a diferentes márgenes de calidad y diversas interpretaciones sobre iguales puntos de derecho en las resoluciones dictadas por los juzgadores. Otra consideración en contra es la hipótesis de Héctor Fix Fierro en el sentido de que la creación de más tribunales implica el aumento de la demanda de justicia: en otras palabras, la solución de abatir el rezago judicial mediante el expediente de aumentar la cantidad de órganos jurisdiccionales puede desencadenar un círculo vicioso. Así, la racionalización se convertiría en la única vía. Demos la palabra a Fix Fierro: "*Rationalization may translate into different measures and changes: a redefinition of the jurisdictional boundaries between different courts; the specialization of judges and courts; the unification and consolidation of existing courts; the internal restructuring of the courts, including a different use of existing resources, as well as the introduction of managerial concepts and techniques*" (*Ibidem*, p. 244). También véase a RICO, José María, op. cit., pp. 208 a 209.

Este criterio, como se ve, no es en sí mismo suficiente y resulta, en principio, bastante débil para justificar la decisión de crear o no un tribunal o de asignarle cierta competencia territorial.⁶²

Otra solución es crear uno o más tribunales por cada *población de importancia*, dándoles jurisdicción territorial en el ámbito geográfico de tales poblaciones y las aledañas. Se argumentaría que, además de llevar la justicia lo más cerca de los gobernados, la sola presencia de un juzgado, de un tribunal, constituiría un factor de orden y equilibrio social.⁶³

También esta solución, tomada de manera aislada, tiene defectos. El primero es de orden económico, y ya lo enunciamos: crear un órgano jurisdiccional y sostener su funcionamiento supone un fuerte gasto para el erario y no siempre hay la disponibilidad de recursos financieros, así que no podría establecerse un tribunal en todas y cada una de las poblaciones existentes. El segundo inconveniente es precisamente el de la ausencia de un criterio para determinar qué es una “población de importancia”. En efecto: ¿debe seguirse un criterio político, demográfico, económico, social o una combinación de éstos u otros? Primero habría que fijar ese criterio. El tercer inconveniente es que el hecho de que exista una población de importancia, digamos demográfica, no necesariamente significa que en ese lugar habrán muchas disputas jurídicas que merezcan ser resueltas por los órganos de impartición de justicia. Habría que determinar primero si, por la cantidad de la población que litiga entre sí en una misma localidad, vale la pena crear un órgano jurisdiccional. Por otra parte, a mayor cantidad de tribunales y juzgados, mayores requerimientos de personal calificado: magistrados, jueces, secretarios, actuarios, ofi-

62 En *La Jornada* del 16 de abril del año en curso (p. 66) se publicó la siguiente nota: “Por unanimidad, diputados locales del PRI, PAN, PRD y PT [de Campeche] aprobaron un punto de acuerdo para protestar ‘enérgicamente’ ante el Consejo de la Judicatura Federal por haber negado al estado la creación de un tribunal unitario, uno colegiado y un juzgado de distrito. El vicepresidente de la Gran Comisión, Salvador López Espindola, dijo que la Judicatura niega la solicitud fundada en ‘simples datos estadísticos’, contra el derecho de toda persona a tener justicia en los tribunales”.

63 PRIETO-CASTRO Y FERRÁNDIZ, Leonardo, *op. cit.*, p. 206.

ciales, lo cual lleva a otro problema: ¿cómo encontrar gente, y mucha, que esté preparada para la función?

Así pues, el criterio de crear tribunales por poblaciones que representen alguna importancia no es suficiente por sí, aunque, sin duda, ha de ser considerado al momento de establecer un órgano.

Otro criterio es el de establecer tribunales con jurisdicción en ámbitos que coincidan con los de la organización político-administrativa del país. Ese criterio lleva a que los tribunales de mayor jerarquía se establezcan en las cabeceras municipales o capitales de provincia, mientras que los jueces de menor rango se distribuyen en el resto de la extensión geográfica del municipio o provincia respectivos. Sin embargo, con mucha frecuencia, esto ha originado dos situaciones perniciosas:

ciertos juzgados de algunas provincias se hallan a pocos kilómetros de la capital de otra y alejadísimos de la suya, lo que es importante para efectos de la dependencia jerárquica: aun dentro de una misma provincia, la geografía física y la geografía política están a veces reñidas con el sistema de medios de comunicación, y el traslado de cualquier municipio hasta la cabecera de Partido importa un viaje muy largo y costoso.⁶⁴

Con base en la crítica referida, se ha llegado a afirmar que “el único criterio [para fijar la ubicación de los tribunales] debería ser —aunque lleve consigo dificultades de ordenación administrativa— el de viabilidad”.⁶⁵ Incluso, algunos han considerado que con base en las dos variables descritas, población importante y viabilidad, al menos hay un criterio claro para establecer el lugar de residencia de los tribunales de máxima jerarquía: deben establecerse en la población de mayor importancia y mejor comunicada del grupo de poblaciones que integran el partido, distrito, fracción o circuito judicial.⁶⁶

64 PRIETO-CASTRO y FERRANDIZ, Leonardo, *loc. cit.*

65 *Idem*

66 GÓMEZ LARA, Cipriano, *loc. cit.*

Mucho de lo que se ha dicho para otros criterios es de sostenerse aquí: el mero dato de las vías de comunicación no sirve.

Las consideraciones precedentes muestran, en suma, que la metodología para lograr la distribución eficiente de los tribunales en el territorio nacional ha de basarse en más de un elemento, y que habrá de procurar ponderar cuáles son los de mayor importancia. Las territoriales son cuestiones complejas, que requieren considerar múltiples factores.

El Consejo de la Judicatura Federal puede y debe contar con una metodología así.

7. CONCLUSIONES

Conforme al sistema constitucional y legal vigente, corresponde al Consejo de la Judicatura Federal resolver las cuestiones territoriales de tribunales de circuito y juzgados de distrito (lugar de residencia, ubicación geográfica y asignación de competencia territorial). Para resolverlas es necesario que actúe conforme a ciertos lineamientos. El primero y fundamental es que existe el principio constitucional de que las cuestiones territoriales deben decidirse en función del fácil acceso para los justiciables.

Por lo anterior, el Consejo, órgano de administración judicial con calificación técnica, al momento de decidir sobre la creación de tribunales y juzgados, de cambiar su residencia y de fijar su competencia por razón de territorio en circuitos y distritos, está obligado *constitucionalmente* a tomar decisiones eficientes, en beneficio de los justiciables.

Para lograr tal cometido, el Consejo ha de emplear una metodología versátil, en la que necesariamente considere los diversos factores que inciden en la prestación de un servicio público accesible y preponderantemente puro. Esa metodología, cualquiera que fuese, ha de ser objetiva y permanente, amén de permitir la evaluación periódica de resultados y la inclusión de factores no exclusivamente cuantitativos.

De no actuar conforme a una metodología semejante, se corre el riesgo de tomar decisiones no eficientes. Una decisión no eficiente en esta materia implicaría, entre otras cosas, que fuera más onerosa la tramitación de los asuntos a los particulares; que los justiciables, ante la mala ubicación de tribunales y juzgados, optasen por prescindir de ellos para resolver sus problemas o, incluso, dejar éstos sin solución; que los procesos fueren más largos, entre otras.

Por otra parte, valdría la pena prever un mecanismo reglado que dé audiencia previa a los grupos sociales (justiciables, abogados litigantes, autoridades) que puedan resultar afectados por las decisiones del Consejo en estas materias; y también un mecanismo institucional por el que esos mismos grupos puedan proponer modificaciones a las decisiones ya tomadas. A fin de cuentas, el establecimiento del mapa jurisdiccional del país tiene su razón de ser en satisfacer la demanda de justicia de sus habitantes.

8. FUENTES DE CONSULTA

ARREGUI ZAMORANO, Pilar, *La Audiencia de México según los visitantes (siglos XVI y XVII)*, 2a. ed., México, UNAM, 1985.

ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho Constitucional*, México, Oxford University Press-HARLA, 1998.

BERIZONCE, Roberto O., "Algunos obstáculos al acceso a la justicia", en OVALLE FAVELA, José [coordinador], *Administración de justicia en Iberoamérica*, México, UNAM, 1993.

Britannica CD, versión 1.01, Chicago, Encyclopædia Britannica, 1994.

BUSCAGLIA, Eduardo, "Los principales obstáculos de la reforma judicial en América Latina", en JARQUÍN, Edmundo y Fernando Carrillo [editores], *La economía política de la reforma judicial*, Washington, BID, 1997.

CAPPELLETTI, Mauro y Bryant Garth, *El acceso a la justicia. La tendencia en el movimiento mundial para hacer efectivos los derechos*, México, FCE, 1996.

CÁZARES E., Francisco J., Carta dirigida a la opinión pública, suscrita por [...], presidente de la Asociación de Abogados de Poza Rica, AC, en *Proceso*, 12 de agosto de 1998, sección "Palabra de lector", pp. 81 a 82 y nota periodística basada en dicha misiva, "Duro golpe a abogados de la región", en *La Opinión. El mejor diario de la zona norte del Estado de Veracruz*, 10 de agosto de 1998, p. 2.

CHIM, Lorenzo, "Legisladores de Campeche protestan contra fallo de la Judicatura Federal", *La Jornada*, 16 de abril de 1999, p. 66.

COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *Las atribuciones no jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, Porrúa, 1992.

DEVIS ECHANDÍA, Hernando, *Teoría general del proceso*, Buenos Aires, Editorial Universidad, 1997.

ESPAÑA. "Preámbulo de la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de demarcación y de planta judicial de España", en *Organización del Poder Judicial*. Madrid, Boletín Oficial del Estado, 1991.

_____. *Libro blanco de la justicia*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, 1997.

FIX FIERRO, Héctor, "Comentario al artículo 17 constitucional", *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*, 4a. ed., México, Cámara de Diputados, 1994, tomo III.

_____. *Courts and efficiency. A general investigation with evidence from three continents*, tesis doctoral, Alemania, Universidad de Brëmen, 1998.

FIX-ZAMUDIO, Héctor. *Breves reflexiones sobre el Consejo de la Judicatura Federal*, México, CJF, 1997.

_____. "La Suprema Corte de Justicia como tribunal constitucional", en *Las nuevas bases constitucionales y legales del sistema judicial mexicano. La reforma judicial 1986-1987*, México, Porrúa, 1987.

GÓMEZ LARA, Cipriano. *Teoría General del Proceso*, 8a. ed., México, HARLA, 1990.

GUDIÑO PELAYO, José de Jesús, "Independencia y carrera judicial", en *Lex. Difusión y análisis*, México, 3a. época, año V, No. 46, abril de 1999, pp. 8 a 12.

HAUSSLER F., María Josefina, "Actividades de apoyo a la administración de justicia en Chile", en *Proyecto de capacitación, formación, perfeccionamiento y política judicial. Administración de tribunales*, Santiago de Chile, Corporación de Promoción Universitaria, 1991, tomo II.

HAMILTON, A. et al, *El federalista*, México, FCE, 1987.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, tematizada y concordada, 2a. ed., México, Instituto de la Judicatura Federal, 1998, 2 tomos.

MELGAR ADALID, Mario, *El Consejo de la Judicatura Federal*, México, Porrúa, 1997.

MÉXICO. Consejo de la Judicatura Federal. Acuerdo General número 8/95 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo II, octubre de 1995.

_____. Acuerdo General número 16/1998 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal. *Diario Oficial de la Federación* de 26 de junio de 1998 y *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo IX, junio de 1998.

_____. Acuerdo General número 31/1998 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal. *Diario Oficial de la Federación* de 21 de agosto de 1998.

_____. Acuerdo General número 40/1998 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal. *Diario Oficial de la Federación* de 11 de noviembre de 1998 y *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo VIII, diciembre de 1998.

_____. Acuerdo General número 48/1998 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal. *Diario Oficial de la Federación* de 23 de marzo de 1999.

_____. Acuerdo General número 22/1999 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal. *Diario Oficial de la Federación* de 25 de agosto de 1999.

MÉXICO. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Acuerdo relativo a la determinación del número, división en circuitos y jurisdicción territorial y especialización por materia de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito. *Diario Oficial de la Federación* de 15 de enero de 1988 y *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, octava época, número 1, febrero de 1988.

_____. *Informe del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*. México, SCJN, primera parte, Pleno, 1981.

_____. *Informe del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*. México, SCJN, primera parte, Pleno, 1989.

_____. *Informe del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*. México. SCJN, primera parte, Pleno, 1995.

_____. *La Suprema Corte de Justicia, sus leyes y sus hombres*. México, SCJN, 1985.

Miguel de la Madrid Hurtado. *El marco legislativo para el cambio*, México, Presidencia de la República, tomo 32.

MOTA LÓPEZ, Dinorath, "Para Hidalgo, necesario un colegiado de distrito [sic]", *El día*, 8 de julio de 1998, p. 23.

ORTIZ SANTOS, Leopoldino, "Estructura de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a partir de la Constitución de 1917, y el juicio de amparo como control de constitucionalidad y de legalidad", en *Las nuevas bases constitucionales y legales del sistema judicial mexicano. La reforma judicial 1986-1987*, México, Porrúa, 1987.

OVALLE FAVELA, José, *Garantías constitucionales del proceso*, México, McGraw-Hill, 1996.

PALLARES VALDEZ, Raúl Armando, "Evolución estadística del XXII circuito en los cinco años; creación del nuevo tribunal colegiado en el XXII circuito", en *Memorias del quinto aniversario del XII circuito del Poder Judicial de la Federación*. México, CJF, 1997.

PRIETO-CASTRO Y FERRÁNDIZ, Leonardo, *Derecho de tribunales. Organización, funcionamiento, gobierno*, Pamplona, Arazandi, 1986.

RICO, José María, *Justicia penal y transición democrática en América Latina*, México, Siglo Veintiuno, 1997.

SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, "Distrito judicial", en *Diccionario jurídico mexicano*, 7a. ed., México, Porrúa, 1994, tomo D-H, pp. 1172 a 1173.

Tesis de rubro “ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL” *Semanario Judicial de la Federación*, quinta época, tomo LXXIV, Tercera Sala, p. 2893.

Tesis de rubro “COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO POR TERRITORIO. SE DETERMINA ATENDIENDO AL DOMICILIO DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE QUE DICTA LA SENTENCIA, LAUDO O RESOLUCIÓN QUE PONE FIN A JUICIO”. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo I, Segunda Sala, abril de 1995, p. 50.

VRSALOVIC MIHOEVIC, Juan, “Una metodología para la distribución espacial de los tribunales”, en *Proyecto de capacitación, formación, perfeccionamiento y política judicial. Administración de tribunales*, Santiago de Chile, Corporación de Promoción Universitaria, 1991, tomo II.

YEPES ARCILA, Hernando, “La Constitución colombiana y el gobierno de la rama judicial”, en *Coloquio Internacional sobre el Consejo de la Judicatura*, México, CJF-IIJ, 1995.