CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C.

CIDE

¿CÓMO SE CONSTITUYE LA CARGA DE TRABAJO DE LOS JUZGADOS DE DISTRITO DEL PRIMER CIRCUITO EN MATERIA CIVIL? EL CASO DEL ÁREA JURÍDICA DE LA CORDINACIÓN GENERAL DEL PROGRAMA NACIONAL DE APOYO PARA LAS EMPRESAS DE SOLIDARIDAD (CGPNAES).

TESINA

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADA EN DERECHO

PRESENTA

DANIELA MELISSA MORALES TENORIO

DIRECTOR DE LA TESINA:
DR. RODRIGO MENESES REYES

MÉXICO, D.F. JSEPTIEMBRE 2014

Tabla de contenido

I. Introducción **3**
A. Justificación **5**
II. Estructura y Mapa de la tesina **8**
A. Pregunta de investigación **8**
1. Pregunta principal 8
2. Preguntas secundarias 8
B. Hipótesis **8**
1. Hipótesis principal 8
2. Hipótesis secundarias 9
C. Metodología **9**
E. Mapa del documento **10**
III. Capítulo I. Marco teórico **12**
A. Acceso a la justicia **12**
1. Enfoque teórico 12
2. Enfoque empírico: Cultura jurídica 16
B. Proceso judicial **21**
1. Eficacia y eficiencia procesal 22
C. Movimiento de acceso a la justicia **25**
D. Conclusiones **26**
IV. Capítulo II. Caso práctico **28**
A. Introducción **28**
B. Problema **28**
C. ¿Qué es el INAES? ¿Cómo funciona? **29**
1. Antecedentes 30
2. ¿Para qué sirven los subsidios? 33
3. Requisitos 33
4. Características de los beneficiarios 34
5. ¿Cuántos subsidios se han otorgado y en qué monto? 38
D. Conclusión **43**
V. Capítulo III Análisis estadístico descriptivo **44**
A. Introducción **44**
B. Características de la base **44**
1. Temporalidad 45
2. Cantidad de asuntos 45
3. Sistematización de los casos 45
C. Proceso judicial de recuperación de fondos durante 2012 ..... **50**
D. Conclusión **72**
VI. Capítulo IV Conclusiones **75**
VII. Anexo 1 Posiciones típicas en una confesional **80**
VIII. Bibliografía **97**

I. Introducción

Generalmente se considera que un mayor uso de los tribunales para reclamar derechos implica cada vez más posibilidades de un cambio social. En un estudio reciente se ha reconocido expresamente que "un mejor acceso a la justicia es fundamental para poder ofrecer los servicios básicos a la sociedad y cumplir con las metas de democratización e institucionalización y redefinición de la relación entre sociedad y estado"[1]. En este sentido, para la mayor parte de los académicos se presume que un mayor número de asuntos representa casi siempre un mayor acceso a la justicia.

Sin embargo poco se sabe de la manera en cómo está estructurado el trabajo de los juzgados. ¿Se trata siempre de casos que involucran cuestiones sociales relevantes? ¿Son todos los asuntos que conocen los tribunales vías litigiosas para el cambio social?.

Con el objetivo de responder estas interrogantes, el presente trabajo intenta dar cuenta, desde una perspectiva empírica, del tipo de asuntos que pueden llegar a estructurar la carga de trabajo judicial. Particularmente se aborda el caso del área jurídica de la Coordinación General del Programa Nacional de apoyo para las Empresas de Solidaridad (CGPNAES) cuyas demandas fueron promovidas ante los Juzgados de Distritito del primer circuito en materia civil.

En algunos estudios ciertos autores, como la Doctora Ana Laura Magaloni, Mauro Capelletti, Bryant Garth, Fix-Fierro, Sergio López Ayllón, Gustavo Fondevilla[2], etc.,

[1] López Ayllón, Sergio y Fix-Fierro, Héctor, *El acceso a la justicia en México. Una reflexión multidisciplinaria.* UNAM, México, páginas 113 y 114.

[2] En el *Estudio de percepción de magistrados del servicio de administración de justicia familiar en el Distrito Federal*, el Doctor Fondevilla indicó que los magistrados consideran que los usuarios no entienden el procedimiento de administración de justicia familiar. En este sentido, esta incomprensión por parte del usuario del proceso judicial en el ámbito familiar es lo que provoca actitudes litigiosas que coadyuvan a incrementar la carga de trabajo a través de:

- Demandas irracionales respecto de las facultades de los juzgados y del juicio familiar en general
- Impugnación ociosa de procedimientos por parte de los litigantes

sugieren que la mayor parte de esta carga de trabajo representa una movilización ineficiente de la justicia.

La idea de garantizar el acceso igualitario a los tribunales de todos aquellos que vean afectados sus derechos parece ser altamente divulgada y compartida en el mundo legal. Lo socialmente deseable en materia de justicia lleva a sostener el derecho absoluto de cualquier persona de recurrir a la administración de justicia.

Aunque, se recuerda que el acceso a la justicia no siempre es efectivo. Y cabe destacar, que acceso a la justicia va más allá de simplemente iniciar un procedimiento judicial a través del escrito inicial de demanda, porque a su vez abarca lo siguiente:

- acceso a la jurisdicción;
- a un juez competente, imparcial y predeterminado por ley;
- a la tutela judicial efectiva;
- a un juicio justo;
- a la igualdad ante la ley y los tribunales de justicia;
- a la no discriminación por motivos de raza, nacionalidad, condición social, sexo, ideología política o religión;
- disponer del tiempo necesario y de los medios adecuados para su defensa;
- a que el juicio se resuelva en un plazo razonable;
- a un recurso efectivo ante tribunales superiores competentes, independientes e imparciales;

- Grandes frustraciones respecto de las decisiones judiciales
- Abre la posibilidad de que los litigantes se aprovechen de la circunstancia, prolongando innecesariamente los juicios en beneficio propio

De tal suerte que el acceso efectivo a la justicia se considera, "como el requisito más básico —'el derecho humano' más fundamental— en un sistema igualitario moderno, que pretenda garantizar y no solamente proclamar los derechos de todos"[3].

A. Justificación

En México, el precepto 17 constitucional consagra "el derecho de los gobernados a solicitar la impartición de justicia a través de ciertos procedimientos o juicios, ante la autoridad o tribunal que garanticen una impartición expedita, pronta, completa e imparcial de justicia en el caso concreto, en los términos y plazos que fijen las leyes, y que culmine con una resolución o sentencia que adquiera la calidad de cosa juzgada o verdad legal"[4] .

Esto es lo que en términos generales, se entiende por acceso a la justicia dentro del sistema jurídico mexicano. Sin embargo, desde una perspectiva más amplia el acceso a la justicia "es una de las condiciones para profundizar en la democratización de la sociedad mexicana y en la vigencia del Estado de derecho"[5]. En ese sentido, "resulta imprescindible tratar de medir de algún modo la efectividad de los derechos que corresponde defender y hacer valer a las instituciones judiciales"[6].

Por ello, mi trabajo de tesina no solamente busca probar que un aumento en la litigiosidad no significa necesariamente un mayor acceso a la justicia, sino también, que ésta tiene efectos contraproducentes en las condiciones de eficiencia en que trabaja el sistema judicial, ya que se traduce en un acceso a la justicia "costoso, lento, rígido e inflexible, que propicia soluciones excesivamente antagónicas de "todo o nada", que en ocasiones

---

[3] Cappelletti, Mauro y Garth, Bryant, *El acceso a la justicia. La tendencia en el movimiento mundial para hacer efectivos los derechos*, trad. de Mónica Miranda, 2ª ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1996, pp. 13 y 14.
[4] López Ayllón, Sergio y Fix-Fierro, Héctor, *El acceso a la justicia en México. Una reflexión multidisciplinaria.* UNAM, México. Página 120.
[5] *Ibíd.*, página 133.
[6] *Ibíd.*, página 113.

profundiza el conflicto, en lugar de resolverlo, y que resulta del todo inadecuado para tratar cierta clase de conflictos, en los que la relación entre las partes es definitoria de los mismos"[7].

Por su parte, la investigación sobre el acceso a la justicia solamente podrá realizar mayores avances "si logra enfocar su atención en campos e instituciones específicos y si se alimenta de la investigación empírica e interdisciplinaria"[8]. Por esto se analizará como caso práctico el área jurídica de la Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad (CGPNAES).

En un ámbito de protección amplio del derecho de acceso a la justicia se permite litigar casi cualquier conflicto. Sin embargo, hay casos en los que durante el procedimiento la parte demandada no contesta, no comparece, no ofrece pruebas, realmente: no es "oída ni vencida en juicio". Se acepta que durante el procedimiento se anule a la parte demandada, y que de esta manera, la parte actora obtenga una sentencia favorable. De ahí que se piense en limitaciones indispensables y razonables para el ejercicio del derecho de acceso a la justicia.

Esa posibilidad que tienen los ciudadanos de movilizar el aparato de justicia para la defensa de sus derechos e intereses, no siempre es adecuada. Como el caso de la CGPNAES quien demanda el cumplimiento de pretensiones, sin embargo, se trata de litigios que la propia justicia no puede resolver porque el problema de fondo es: un mal diseño de política pública y el hecho de que los funcionarios que manejan el Programa evitan, a través de interpretaciones formales, ser sujetos de responsabilidad administrativa, lo que genera un gran volumen de demandas en los Juzgados.

---

[7] *Supra., p*ágina 125.
[8] López Ayllón, Sergio y Fix-Fierro, Héctor, *op. cit.,* página 116.

En suma, se debe comprender que el acceso a la justicia implica mucho más que litigar casos ante los tribunales. Ello, se podrá observar a partir del caso práctico ya mencionado, al evaluar qué ocurrió en las distintas etapas del procedimiento y resolución de los litigios.

II. Estructura y mapa de la tesis

A. Pregunta de investigación

Este apartado se divide en dos secciones. En la primera presento la pregunta general que busca responder este trabajo. En la segunda, un tipo de preguntas que permiten guiar la investigación.

1. Pregunta principal

¿Cómo se constituye la carga de trabajo de los Juzgados de Distrito del Primer Circuito en materia Civil? El caso del área jurídica de la Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad (CGPNAES).

2. Preguntas secundarias

¿Un mayor nivel de litigiosidad implica un aumento de acceso a la justicia?

¿Se garantiza el acceso a la justicia si una de las partes no es oída en juicio? Es decir, ¿realmente se administra justicia cuando la parte demandada no es oída durante el procedimiento?

¿El obtener una sentencia judicial necesariamente implica que se ha garantizado el derecho de acceso a la justicia?

¿Cuáles son los efectos procesales de una movilización de la ley basada en la interpretación formal de la misma?

B. Hipótesis

1. Hipótesis principal

En esta investigación trataré de refutar la premisa de que una mayor carga de trabajo para los tribunales representa un mayor acceso a la justicia de la población.

En particular me interesa destacar que no todos los litigios son de la misma naturaleza, ya que dentro de la carga de trabajo de los tribunales hay asuntos que generan una movilización ineficiente del derecho.

Casos que se presentan ante la justicia para ser resueltos, pero durante el procedimiento pudiera suceder cualquiera de los siguientes supuestos: -los demandados no gozan de una debida defensa, ni de garantía de audiencia, -se permite caducar el procedimiento, -la sentencia no es ejecutable.

2. Hipótesis secundarias

- Parto de la idea que la carga de trabajo de los juzgados de distrito del primer circuito en materia civil representa un agregado heterogéneo de litigios.
- Me interesa resaltar aquéllos asuntos que se inician por una interpretación formal de la ley.
- Para ello estudiaré una serie de juicios iniciados, entre el año 2003 al 2012, por el área jurídica de la Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad (CGPNAES).

  Mismos que parecen representar un aumento en la carga de trabajo de los Juzgados de Distrito del Primer Circuito en Materia Civil y no necesariamente un aumento en el acceso a la justicia.
- Un litigio que se origina por mera formalidad reduce las posibilidades de acceder a la justicia de manera efectiva.

C. Metodología

Utilizaré diferentes estrategias metodológicas. Por un lado se realiza una investigación de corte documental en la cual se analizan diferente leyes y fuentes jurídicas escritas con el fin de sustentar mi investigación a través de una discusión teórica entorno al tema de “acceso a la justicia”.

Por otro lado, realizaré un análisis estadístico descriptivo de una base de datos compuesta de 13, 000 asuntos judiciales iniciados por la institución CGPNAES, misma que se tomará como caso práctico. Ello constituye una décima parte de la carga de trabajo de los juzgados civiles del primer circuito en materia civil.

A partir del análisis estadístico intentaré contrastar el comportamiento empírico de los litigios de dicha institución, con el tipo ideal de procedimiento judicial, mismo que será construido a partir del análisis legislativo. Así, se elaborará un flujuograma de las distintas trayectorias que siguen los asuntos, y las frecuencias de las mismas.

El estudio se circunscribe a analizar asuntos de naturaleza civil en dos procesos: Jurisdicción Voluntaria y Juicio Ordinario Civil. Dentro de una sola jurisdicción: el Distrito Federal.

E. Mapa del documento

El resto de la tesis se divide en tres capítulos. El capítulo I sienta las bases del concepto de acceso a la justicia mediante los enfoques teórico y empírico. Este apartado utiliza un estudio de opinión sobre *la satisfacción de los usuarios de justicia ofrecido por los órganos de impartición de justicia en México* elaborado por la UNAM que explica los principales problemas, qué percepción tiene la ciudadanía, y cómo los usuarios evalúan al propio sistema.

Por su parte, el capítulo II introduce el caso práctico fundamental para ejemplificar la hipótesis de la presente investigación, se trata de las demandas iniciadas por la Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad (CGPNAES) durante el 2003 hasta el 2012. A su vez, se describe de qué trata este órgano desconcentrado, es decir, su funcionamiento y naturaleza de los recursos que otorga.

Finalmente el último capítulo explica los hallazgos referentes a la cantidad de asuntos que contribuyeron a saturar el sistema judicial y la cantidad de dinero que se fue a fondo perdido a pesar de haber sido reclamado por medio de varios vericuetos procesales innecesarios. Con lo que se demuestra cómo aún litigando asuntos ante la justicia se puede obtener como resultado una movilización ineficiente de la misma.

III. Capítulo I. Marco teórico

Este capítulo tiene como objetivo esclarecer el significado, alcances, implicaciones, obstáculos para garantizar una efectividad y eficacia, entorno al derecho de acceso a la justicia. Para ello, el capítulo se divide en tres secciones.

La primera aborda el acceso a la justicia desde un enfoque teórico y práctico. Por un lado, se intenta revisar desde un punto de vista jurídico positivo qué es el acceso a la justicia, en qué instrumentos se encuentra regulado éste derecho –la Constitución, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos—, y la necesidad de que las normas tengan una razonable aplicación y efectividad práctica. Por otro lado, al estudiar qué es la cultura jurídica y sus implicaciones al sistema, se pueden desentrañar los principales problemas del acceso a la justicia, ello conforme a las necesidades descritas por los propios usuarios, ya que la satisfacción de los mismos es evaluada de acuerdo al beneficio individual que la justicia produce.

Dado lo anterior, el debate de la segunda sección, se centra en el proceso judicial para explicar cómo puede desarrollarse un funcionamiento efectivo y eficaz del sistema con base en la duración, costo, volumen y gestión de los asuntos. Y, en la última sección, se enumeran los obstáculos para garantizar dicho acceso.

A. Acceso a la justicia

1. Enfoque teórico

Desde un punto de vista jurídico positivo, el acceso a la justica es un derecho consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el párrafo segundo del artículo 17 que a la letra contiene lo siguiente:

> 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 entre otras numerosas normas que se dirigen a garantizarlo, y en instrumentos internacionales suscritos por el Estado.

Dado lo anterior, el derecho al acceso a la justicia es el reconocimiento o legitimación de los individuos nacionales o extranjeros para acudir a los tribunales para hacer valer, defender, impedir o reparar la violación de sus derechos.[9] Puntualizando que este derecho constituye la puerta de acceso para el reclamo de otros derechos humanos.

Asimismo, entre otros dispositivos jurídicos que se dirigen a garantizar el acceso a la justicia se encuentran los instrumentos internacionales suscritos por México, como el "Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)"[10], el cual señala en el artículo 14, lo siguiente:

> "Todas las personas son iguales ante los Tribunales y las Cortes de Justicia... tendrán derecho a ser oídas públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación… o para la determinación de sus derechos u obligaciones"[11]

A su vez, la "Convención Americana sobre Derechos Humanos conocida como Pacto de San José de Costa Rica (CADH)"[12] incorpora el derecho de acceso a la justicia en su artículo 8º numeral 1 de la siguiente manera:

> "1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus

[9] Loretta Ortiz, *El derecho de acceso a la justicia*, UNAM, México, p. 418.
[10] Ratificado por México el 23 de marzo de 1981.
[11] PIDCP, Asamblea General, resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966, (disponible en http://www2.ohchr.org/spanish/law/ccpr.htm)
[12] Vinculación de México: 24 de marzo de 1981 (Adhesión). Fecha de entrada en vigor para México: 24 de marzo de 1981. DOF: 7 de mayo de 1981

> derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter."[13]

En suma, los artículos 17 segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 8 de la CADH y 14 del PIDCP reconocen a favor de los gobernados el acceso a la jurisdicción del Estado, que será encomendada a tribunales que estarán expeditos para impartir justicia emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial.

Sin embargo, debe destacarse que no es suficiente para la existencia del derecho de acceso a la justicia con la mera formulación de las normas jurídicas que aludan a dicho derecho, sino que "es necesario que las normas tengan una razonable aplicación y efectividad práctica"[14].

Como ya se mencionó, el acceso a la justicia "es la posibilidad de que cualquier persona, independientemente de su condición, pueda acudir a los sistemas de justicia si así lo desea"[15]. Pero, bajo el enfoque de Mauro Capelletti el acceso a la justicia supone no solo posibilidad, sino efectividad.[16]

En este sentido, en las Constituciones que postulan un Estado de derecho social moderno, como es el caso de México, el acceso a la justicia se transformó de un derecho de protección judicial formal del quejoso a litigar o defender una reclamación, en un derecho realmente accesible para todos que requiere de una acción afirmativa del Estado. Ello

[13] Convención Americana sobre Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 7 al 22 de noviembre de 1969. (disponible en http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm)
[14] Loretta Ortiz, *op. cit.*, p. 406.
[15] Thompson, José, et. All. *Acceso a la Justicia y Equidad en América Latina. Comparación de resultados. Resumen Ejecutivo*. Interamericano de Desarrollo, BID, 1999.
[16] Capelleti, Mauro y Garth, Bryant, *El acceso a la justicia. La tendencia para hacer efectivos los derechos.* Fondo de Cultura Económica, México, 1996, p. 9.

porque el disfrute de los derechos carece de sentido si no existen los mecanismos para su aplicación efectiva.[17]

Así, la justicia exige y funda al Estado, y es el Estado, precisamente, quien debe garantizar el acceso a la justicia, no solo como servicio público, sino como garantía de convivencia armónica y de desarrollo social.[18]

De tal suerte que el acceso efectivo a la justicia "se puede considerar, como el requisito más básico —'el derecho humano' más fundamental— en un sistema igualitario moderno, que pretenda garantizar y no solamente proclamar los derechos de todos"[19].

Es decir, todas las personas "tienen derecho no sólo al acceso a los tribunales de manera formal, sino a una garantía efectiva que conlleva a asegurar, según sea el caso, que no se origine un estado de indefensión"[20].

Así, un ejemplo relativo a la definición del derecho de acceso a la justicia efectiva se encuentra en la determinación que realizó la Corte Interamericana de Derecho Humanos al puntualizar:

> "No pueden considerarse efectivos aquellos recursos que, por las condiciones generales del país o incluso por las circunstancias particulares de un caso dado, resulten ilusorios. Ellos pueden ocurrir, por ejemplo, cuando su inutilidad haya quedado demostrada por la práctica, porque el poder Judicial carezca de la independencia necesaria para decidir con imparcialidad o porque falten los medios para ejecutar sus decisiones; por cualquier situación que configure un cuadro de denegación de justicia"[21]

[17] Capelletti, Mauro y Garth, Bryant, *op. cit.,* pp. 13 y 14.
[18] Sánchez Cordero de García Villegas, Olga, Memoria de la conferencia *Impartición y administración de* justicia, 5 marzo de 2001, Ciudad de México, p. 3.
[19] Cappelletti, Mauro y Garth, Bryant, *op. cit.*,pp. 13 y 14.
[20] Loretta Ortíz, *op. cit.*,p. 417.
[21] Nicaragua 11.381. Fondo. Caso Nº 11 670 Menéndez y Caride. Nota de fecha 29 de octubre de 1986.

2. Enfoque empírico: Cultura jurídica

El enfoque teórico del acceso a la justicia dista mucho de parecerse a la realidad. Para demostrarlo, se utilizará un concepto que desde 1975 se conoce, gracias a Lawrence Friedman, como Cultura Jurídica.

La cultura jurídica es sustancial para el acceso a la justicia, ya que condiciona la producción de demandas por parte de los ciudadanos al sistema. Debe entenderse una cultura jurídica como "las ideas, valores, expectativas y actitudes hacia el derecho y las instituciones jurídicas, que determinan la decisión de acudir al sistema jurídico para resolver controversias y reclamar derechos"[22].

Dichas percepciones pueden, a su vez no coincidir con la realidad del sistema, pero los agentes toman decisiones sobre su comportamiento basados en su propia opinión.[23] Así, los usuarios de justicia influyen y modifican el funcionamiento del sistema. Es decir, si se tiene una cultura jurídica conformada por desconfianza, brechas sociales, percepción de niveles altos de rezago y mala calidad en las instituciones, los ciudadanos no accederán al sistema.

Conforme a lo anterior, Jaqueline Richter realizó un estudio con el propósito de analizar en qué medida la cultura jurídica del venezolano puede constituir una barrera para el acceso a la justicia. En dicho país, según Richter, existe una cultura caracterizada fundamentalmente por la desconfianza en el Estado de Derecho que inhibe el reclamo de justicia.[24]

---

[22] Lawrence Friedman, *The Legal* System*: A social science perspective*. Russell Sage Foundation, New York, 1975.

[23] Fondevilla, Gustavo, *Estudio de percepción de magistrados del servicio de administración de justicia familiar en el Distrito Federal*, Documentos de Trabajo DEJ No. 47, CIDE, 2010, p. 1.

[24]Jaqueline Richter, *La cultura jurídica y el acceso de justicia en Venezuela,* Cuadernos Unimetanos 11, septiembre 2007, p. 42.

Hoy sabemos que la calidad de las instituciones es una variable de la que depende el nivel de confianza de los agentes sociales.[25] En México, las instituciones son débiles como también lo son los niveles de confianza hacia éstas. Es común que la población, sobre todo la más vulnerable en términos socioeconómicos, perciba que las leyes son injustas y desconfíe de las instituciones encargadas de hacerlas valer cuando se incumplen.

Como indica Bovaentura de Sousa, doctor en Sociología del Derecho por la Universidad de Yale:

> La distancia de los ciudadanos en relación con la administración de justicia es tanto mayor mientras más bajo sea el estrato social al que pertenecen. Así, los datos muestran que los individuos de las clases bajas dudan mucho más que los otros en recurrir a los tribunales, incluso cuando reconocen que están frente a un problema legal.[26]

Además del nivel de confianza que los usuarios perciban del aparato judicial, las fluctuaciones de la demanda obedecen al desempeño mismo de las instituciones. Fix- Fierro afirma que a mayor volumen de asuntos, los litigantes optan por evitar el sistema judicial en vista de la elevación en los costos y el rezago en los tribunales.[27]

No óbice que las creencias y expectativas de los ciudadanos influyan en acudir o no al aparato judicial, son los tribunales quienes "tienen un papel central en la construcción de un sistema estable que disminuya los grados de contingencia e incertidumbre sociales" mediante una adecuada substanciación de los procesos y el tipo de resoluciones que emiten, ya que la eficacia en la tramitación de los juicios, y la efectividad en los procesos y sentencias, influyen directamente en la percepción de los usuarios.[28]

---

[25] Magaloni, Ana Laura y Negrete, Layda, *Retos de la justicia local en México: Federalismo, Transparencia y* Desempeño, México, 2004, p. 2.
[26] Sousa Santos, Boaventura, *De la mano de Alicia. Lo social y lo político en la post-modernidad*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores, 1998, pp. 204 y 205.
[27] Fix-Fierro, Héctor, *Tribunales, Justicia y eficiencia.* UNAM, México, 2006 p. 19.
[28] Magaloni, Ana Laura y Negrete, Layda, *Retos de la justicia local en México: Federalismo, Transparencia y* Desempeño, México, 2004, p. 4.

Para representar cómo se constituye la cultura jurídica en el sistema judicial mexicano, en el siguiente apartado se muestra un *estudio de opinión sobre la satisfacción de los usuarios de justicia ofrecido por los órganos de impartición de justicia en México*. Básicamente ilustra el funcionamiento del sistema desde el punto de vista de los usuarios, percepciones que configuran las barreras del acceso a la justicia.

a) Estudio de opinión sobre la satisfacción de los usuarios de justicia ofrecido por los órganos de impartición de justicia en México.

La encuesta de satisfacción a los usuarios de servicios de justicia elaborada por la Universidad Nacional Autónoma de México intenta medir algunos aspectos de la Cultura jurídica que a continuación se describen. Conocer la opinión de los usuarios del sistema es fundamental para comprender el funcionamiento real del sistema y la forma en que los distintos agentes operan y comprenden el derecho para resolver los conflictos.[29]

(1) Principales problemas del acceso a la justicia

(a) Principales necesidades

Los usuarios del sistema expresan una serie de necesidades específicas para poder estar satisfechos con los servicios que los tribunales ofrecen. Por ello, ante la pregunta ¿qué sería lo más importante para que Ud. se considere satisfecho con el funcionamiento de este tribunal? El 22.4% de los usuarios requiere, como elemento fundamental de satisfacción, gozar de agilización en los procesos.[30]

(2) Percepción de la impartición de justicia

(a) Divorcio entre la ley y la justicia

El 46% de los usuarios del sistema de justicia supone que la justicia en este país no es pareja para todos, se percibe que la aplicación de la ley no es igual, que no se protegen los

[29] Fondevilla, Gustavo, *op. cit.,* p.1

[30] Estudio de opinión sobre la satisfacción de los usuarios de justicia ofrecido por los órganos de impartición de justicia en México, UNAM, p. 37.

derechos de todos por igual.[31] Es decir, aquéllos que se ubican en estratos económicos más altos tienden a estar más satisfechos que los grupos económicos más vulnerables.

Si el aparato de justicia en México, se concibe como inequitativo y el ciudadano como indefenso ante el mismo, entonces no es posible la construcción de ciudadanía ni de un verdadero Estado de Derecho. Ello se plantea como una barrera fundamental para el acceso a la justicia.[32]

(b) Percepción y satisfacción de la ciudadanía sobre los impartidores de justicia

Casi la mitad de los usuarios conciben que los jueces tienden a favorecer a unas personas sobre otras y perciben a las sentencias como injustas.[33]

(3) Evaluación del proceso judicial por los usuarios de los órganos de impartición de justicia

Para obtener una evaluación global de satisfacción del proceso judicial, esta evaluación se subdivide en el respeto a las garantías durante el proceso, el entorpecimiento del proceso judicial, y la sentencia emitida.

(a) El respeto a las garantías del proceso judicial

Las dos garantías peor calificadas por los usuarios son "tener un juicio rápido" y "le proporcionaron algún abogado de oficio", menos de la mitad de los entrevistados, el 42.2% reportaron que sí se respetaron estas garantías.[34]

[31] Encuesta de satisfacción a los usuarios de servicios de justicia. Encuesta nacional de salida en 100 tribunales a 1500 usuarios. *Estudio de opinión sobre la satisfacción de los usuarios de los servicios de Justicia ofrecidos por los órganos de impartición de justicia en México*. Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Área de Investigación Aplicada y Opinión, p. 71.
[32] *Ibíd.*, p. 73.
[33] Estudio de opinión sobre la satisfacción de los usuarios de justicia ofrecido por los órganos de impartición de justicia en México, p. 106.
[34] *Ibíd*, p. 119.

(b) La sentencia del juez

Las personas que recibieron una sentencia a favor creen en primer lugar que el juez se apegó estrictamente a las leyes (89.6%) y que hizo una buena interpretación de ellas (89.4%), mientras que colocan al final la buena argumentación que pudiera haber hecho el juez (82.6%). En cambio, las personas cuya sentencia fue desfavorable igualmente creen que el juez se apegó irrestrictamente a la ley (67.6%), pero consideran en mucho menor medida que el juez haya hecho una adecuada interpretación (53.75) o que haya valorado a fondo las pruebas presentadas (48.8%). [35]

No está de más notar que los porcentajes de "sí" para cada uno de los deberes de los jueces es mayor para quienes tuvieron una sentencia favorable de quienes no la tuvieron. Con ello se confirma la creencia general y hegemónica de que la percepción de la justicia está determinada por el resultado del juicio[36].

Además, cuando se preguntó a los entrevistados si estuvieron de acuerdo o en desacuerdo con el resultado de su juicio, quienes tuvieron una sentencia favorable muestran en mayor medida estar de acuerdo (63% de acuerdo) frente a quienes tuvieron una sentencia contraria (11% de acuerdo). Este es el eje de la justicia, donde la satisfacción es evaluada de acuerdo al beneficio individual que la misma produce.[37]

(c) Satisfacción con el proceso judicial

A nivel nacional el 57.4% de los entrevistados indicó estar satisfecho con el juicio o asunto que están tramitando. Los abogados, pasantes y gestores presentan un nivel más elevado de

[35]Estudio de opinión sobre la satisfacción de los usuarios de justicia ofrecido por los órganos de impartición de justicia en México, p. 135..
[36] *Ibíd., p.136.*
[37] *Ibídem.*

satisfacción (59.8%) que quienes no tienen formación (52.4%), y quienes reciben sentencias favorables (66.8%) frente a quienes obtienen sentencias contrarias(35.8%).[38]

Sin embargo, debido a la técnica de recolección de datos a las afueras de cada tribunal, los resultados que se presentan tienen un efecto positivo de "deseabilidad social", es decir, que por estar frente al objeto evaluado, hay una mayor predisposición a hacer valoraciones favorables sobre él. [39]

B. Proceso judicial

El aparato judicial se ha articulado en función del proceso, es decir el proceso está en el centro de la organización judicial.[40] Según el Dr. Sergio López Ayllón una investigación que aborde al proceso desde una perspectiva institucional comprende estudios relativos al acceso y la evaluación del funcionamiento de los tribunales, ya que hay ciertas barreras inherentes al Sistema Jurídico.[41]

En este sentido, existe un conglomerado de situaciones que necesariamente deben tenerse en cuenta para explicar el funcionamiento efectivo del sistema. A propósito del proceso desde una cuestión funcional u organizacional es posible evaluar su duración, costo, volumen y gestión de los asuntos.

Como las demandas jurídicas de la sociedad se someten al espacio del proceso, cabe mencionar que éste se manifiesta en una serie de procedimientos.[42] El procedimiento son

[38] *Supra p. 142.*
[39] Estudio de opinión sobre la satisfacción de los usuarios de justicia ofrecido por los órganos de impartición de justicia en México, UNAM, p. 145.
[40] Sergio López Ayllón, *El proceso como espacio de encuentro entre lo social y lo jurídico. Una aproximación de Sociología del* Derecho. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, p. 1020.
[41] Sergio López Ayllón, p. 1019.
[42] Sergio López Ayllón, *El proceso como espacio de encuentro entre lo social y lo jurídico.* UNAM, México, p. 1018.

los actos y formalidades necesarios efectuados antes, durante y después de un proceso y ligados entre sí por el efecto final.[43]

Sin embargo, el proceso no se reduce al procedimiento, ya que en una conceptualización sociológica, el proceso es un fenómeno social.[44] Así, estudiar la estructura y dinámica del proceso permite avanzar en la explicación de los complejos mecanismos sociales del derecho.[45]

Es decir, conocer los fundamentos sociales del proceso para explicar su dinámica.[46] Para ello, se debe analizar quién, cómo, cuándo y en qué condiciones se constituye el espacio del proceso, las conductas de los agentes dentro del mismo, la manera en que se desarrolla el debate, adecuación material de lo normativo en relación al asunto, quién, cuándo y en función de qué factores se integra la decisión.[47] Ello se desarrollará en varios capítulos del presente trabajo a través de casos concretos.

El análisis anterior concierne a la impartición de justicia, ya que determinados dichos factores se puede conocer si el proceso satisface las expectativas sociales o si acceder al sistema es un obstáculo para alcanzar el fin deseado.

1. Eficacia y eficiencia procesal

Si bien los usuarios consideran que los tribunales cumplen con su labor de apego a la ley (18.9% de acuerdo al estudio de opinión), necesidades tales como la eficacia y eficiencia del servicio público no se ven resueltas. Estos problemas son vistos básicamente como un

[43] Nieto Alcalá Zamora y Castillo, *Proceso, autocomposición y autodefensa; contribución al estudio de los fines del proceso*. México, UNAM, 1970, p. 116.
[44] Nieto Alcalá Zamora y Castillo, *Proceso, autocomposición y autodefensa; contribución al estudio de los fines del proceso*. México, UNAM, 1970, p. 103.
[45] Sergio López Ayllón, *op. cit.*, p. 1015.
[46] Sergio López Ayllón, *op. cit.*, p. 1018.
[47] Sergio López Ayllón, *op. cit.*, pp. 1034 y 1035.

producto de la sobrecarga de trabajo que existe en los juzgados y tribunales (22.4% de los usuarios desean rapidez en los procesos).[48]

En el caso de México, los indicadores de demanda de justicia son esenciales para ordenar el debate público con relación al nivel de carga de trabajo de los jueces. Es común que en el debate sobre reforma judicial se argumente que uno de los problemas centrales de los tribunales es el exceso de asuntos a resolver, lo cual genera, entre otras cosas, que la justicia sea lenta.[49]

Fix-Fierro explica que una excesiva litigiosidad, una "explosión de litigios", es un incremento dramático y desproporcionado en las cargas de trabajo de los tribunales que afecta su capacidad para manejarlas eficientemente.[50]

Dicha afectación sucede aun y cuando esta carga sea considerada difícil pero no crítica, como es el caso de los tribunales federales mexicanos que han venido experimentando un crecimiento constante, aunque irregular, de sus cargas de trabajo desde hace tiempo. Aumento que quizá no pueda calificarse como "explosión" pero que también provoca mayores costos y rezagos.[51]

Así, el precio de acceder al sistema judicial se incrementa bajo la forma de juicios más largos, por lo que los tribunales deben comenzar a racionalizar y hacer más eficiente el uso de sus recursos.[52]

Sin embargo, para el caso de México, Fix-Fierro afirma que para que los tribunales alcanzaran los objetivos para los cuales se habían establecido, los jueces federales de

[48] Estudio de opinión sobre la satisfacción de los usuarios de justicia ofrecido por los órganos de impartición de justicia en México, p. 38.
[49] Magaloni, Ana Laura y Negrete, Layda, *Retos de la justicia local en México: Federalismo, Transparencia y* Desempeño, México, 2004, p. 19.
[50] Fix-Fierro, Héctor, *Tribunales, Justicia y eficiencia.* UNAM, México, 2006, p. 13.
[51] Fix-Fierro, Héctor, *op. cit.,* p. 17.
[52] Fix-Fierro, Héctor, *op. cit.,* p. 3.

distrito, entre las décadas de los cuarenta y ochenta, combatieron el rezago mediante el incremento en las tasas de sobreseimiento de los juicios.[53]

En el mismo sentido, la Dra. Ana Laura Magaloni Kerpel realizó un estudio sobre amparos indirectos que sugiere que los jueces de distrito tienden a concluir una mayor cantidad de casos por razones de forma y no de fondo (sobreseimientos) en contextos donde experimentan altas cargas de trabajo. Esto es, usan el mecanismo del sobreseimiento como válvula de escape del sistema cuando éste se satura.[54]

Así, las tasas de sobreseimiento se deben a incentivos que tienen los jueces, en términos del éxito de su carrera judicial, de cumplir con la política de abatimiento del rezago que existe al interior del Poder Judicial Federal desde hace varias décadas.[55]

En suma, la justicia no cumple con los requisitos mínimos de eficacia y eficiencia, ya que hay un exceso de trabajo en tribunales, lo cual hace lentos y complicados los trámites jurídicos, es decir, hay deficiencias nodulares en materia de gestión especialmente en falta de rapidez y diligencia en la tramitación de asuntos, que dificultan el acceso a la justicia para la ciudadanía. Por ello la regla no escrita es que el "buen juez" es aquél que resuelve el mayor número de asuntos, incluso echando mano del sobreseimiento, y no el que "mejor imparte justicia".[56]

---

[53] Fix-Fierro, Héctor, *op. cit.*, p. 17.
[54] Magaloni, Ana y Negrete, Layda, *El Poder Judicial Federal y su Política de Decidir sin Resolver*, Documentos de Trabajo DEJ No. 1, CIDE, p. 15.
[55] *Ibíd.* p. 2.
[56] *Ídem*

C. Movimiento de acceso a la justicia

En la realidad se advierte que "no todos los hombres viven libres e iguales en derechos y que existen diversos obstáculos que impiden la vigencia efectiva de estos, con lo cual se requiere que el Estado asuma la obligación de alcanzar dicho objetivo"[57].

Así, en la segunda mitad del siglo XX se originó el llamado "movimiento de acceso a la justicia" que impulsó el estudio de los obstáculos o barreras que en los hechos impiden hacer efectivo este derecho de rango constitucional.

En este sentido, Mauro Cappelletti y Bryant Garth llegaron a la conclusión de que algunos de los obstáculos para lograr un acceso efectivo son los siguientes:

> "a) El costo de los litigios.
>
> b) La duración de los procesos y los retrasos injustificados.
>
> c) Las asimetrías entre las partes. El poder de una parte origina en algunas ocasiones que disfruten de una ventaja estratégica. Como lo señala Marc Galanter, las personas y organizaciones que poseen recursos financieros considerables o relativamente altos pueden utilizarlos para litigar, y tienen ventajas obvias en la defensa de sus reclamaciones.
>
> d) La carga excesiva de asuntos en los tribunales, la falta de especialización de los jueces y de capacitación."[58]

Por ello, el estudio del problema del acceso a la justicia parte "de la preocupación por buscar maneras para hacer efectivos los Derechos, cuando se ha tomado conciencia, de que de nada vale reconocerlos, si no se pueden hacer valer"[59]

---

[57] Loretta Ortiz, *op. cit.*, p. 406.
[58] Loretta Ortiz, *op. cit.*, pp. 418 y 419.
[59] Jaqueline Richter, *La cultura jurídica y el acceso de justicia en Venezuela,* Cuadernos Unimetanos 11, septiembre 2007, p. 42.

De ahí que en México se tenga una concepción moderna del Estado como Estado social y democrático de derecho "cuyas funciones son el reconocimiento y garantía efectiva de los derechos fundamentales y su tutela jurisdiccional"[60].

D. Conclusiones

A fin de explicar cuáles son las implicaciones del capítulo, cabe mencionar que la revisión de literatura y estudios que se mencionaron en este primer bloque, muestran el contraste entre el enfoque teórico y empírico con respecto al derecho de acceso a la justicia.

Si bien, en principio, el artículo 17 constitucional consagra este derecho del individuo 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. En México, "el acceso a la justicia es nominal, no real"[61], porque no es suficiente que se encuentre plasmado como derecho, para que sea real y efectivo pues existen una serie de barreras de diversa índole que lo impiden.[62]

Los principales obstáculos para que esto ocurra son la calidad y desempeño de las instituciones, las cargas de trabajo en los tribunales que originan rezagos en los procesos, las brechas sociales, la cultura jurídica de los usuarios del sistema.

En este sentido, "acceso a la justicia" va más allá del concepto de un derecho asequible para todos, en el que el usuario del sistema solamente litiga o defiende una reclamación. Ya que, este derecho supone no solo la posibilidad de acceder a los tribunales, sino también un contenido de cierta efectividad.

---

[60] *Supra.*

[61] Minutti Zanatta. Rubén, *Breves reflexiones sobre la tutela jurisdiccional "efectiva" como acceso a la justicia en lo contencioso adminsitrativo.*

[62] Fix-Fierro, Héctor, comentario al Art. 17 constitucional en *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones*, 6ª ed., Cámara de Diputados (LVII Legislatura), Porrúa, México, 2003, tomo III, p. 582.

Es decir, el acceso a la justicia como un derecho fundamental que conlleve a asegurar, según el caso, que no se origine un estado de indefensión, respetando un juicio justo, la igualdad de los individuos ante la ley y los tribunales de justicia, un juez competente e imparcial, un litigio cuya resolución se dé en un plazo razonable, un recurso efectivo, etc. Al respecto, Norberto Bobbio y Luigi Ferrajoli no han cesado de insistir sobre el por qué de un sistema jurídico procesal garantista es el primer y más importante elemento de un sistema jurisdiccional que pretende ser justo.[63]

En este sentido, el estudio de caso que en capítulos posteriores se desarrolla, es un ejemplo de cómo acceder al sistema no significa realmente acceder a la justicia. Representa una movilización ineficiente de la misma, ya que durante la substanciación de los procesos se muestra que llevar ante los tribunales cualquier litigio a veces significa más bien un obstáculo para la tutela judicial efectiva.

[63] Gascón Abellán, Marina, *Enciclopedia Jurídica Mexicana.* Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Primera edición. Porrúa, México, 2003, pp. 213-219.

IV. Capítulo II. Caso práctico

A. Introducción

En este capítulo, se describe brevemente el problema y se trata de detallar en qué consiste el caso práctico que servirá como guía de la presente investigación. En este sentido, se explica cuál es el órgano administrativo que se analiza, cuál es su objetivo, cómo funciona, para qué otorga subsidios, a quién, y aproximadamente el monto de recursos que facilita.

Todo este marco descriptivo del desenvolvimiento del órgano sirve de base para el siguiente capítulo que iniciará con el análisis de aquéllos subsidios que derivaron en demandas judiciales ante los Juzgados de Distrito del Primer Circuito.

Lo anterior, para poder comprender cómo una mayor carga de trabajo en los tribunales no significa un acceso a la justicia efectivo, a través de analizar la manera en cómo se substanciaron los procesos y qué resoluciones se obtuvieron.

B. Problema

El 23 de mayo de 2012 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se expidió la *Ley de la Economía Social y Solidaria, Reglamentaria del Párrafo Séptimo del Artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en lo referente al sector social de la economía* (LESS).

De conformidad con el Transitorio Tercero de dicho instrumento jurídico se creó al Instituto Nacional de la Economía Social (INAES) como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Economía para asumir las funciones de la Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad (CGPNAES, en adelante la Coordinación)[64].

[64] Coordinación que estaba a cargo del Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad(FONAES).

Ello significó que el INAES sería el actual responsable de los subsidios que la Coordinación otorgó durante su funcionamiento. Esta nueva administración a cargo del INAES incluyó a su vez, continuar con las demandas pendientes en el sistema judicial derivadas del incumplimiento del convenio celebrado entre la Coordinación y los beneficiarios de los recursos.

Según los Lineamientos de dicho órgano, la substanciación de estos procedimientos debe resolverse a la brevedad, para dar un libre comienzo al Programa de Fomento a la Economía Social (PROFOMES) que estará cargo del INAES. No obstante, las acciones legales emprendidas por la Coordinación fueron poco más de trece mil asuntos judiciales.

En suma, el problema está en que estos asuntos representan un porcentaje que contribuye en aumentar las cargas de trabajo de los Juzgados de Distrito en Materia Civil del Primer Circuito, ello se traduce en mayores rezagos, menos eficiencia, procesos más lentos. Asuntos que estructuran la carga de trabajo judicial pero que conllevan una movilización ineficiente de la justicia.

C. ¿Qué es el INAES? ¿Cómo funciona?

Es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Economía que tiene como objetivo implementar el Programa de Fomento a la Economía Social. Dicho Programa tiene como fin incentivar, desarrollar y fortalecer las capacidades técnicas, administrativas, financieras, de gestión, formación de capital y comercialización, del sector social de la economía, para consolidarlo como opción viable de inclusión productiva, laboral y financiera.[65]

[65] REGLAS de Operación del Programa de Fomento a la Economía Social para el ejercicio fiscal 2014 publicadas el 20 de diciembre de 2013 en el DOF.

La infraestructura de que dispone el INAES para atender a la población objetivo en todo el país, está compuesta por 31 Representaciones Federales ubicadas en cada uno de los Estados, 64 oficinas regionales y las oficinas centrales que se localizan en la Ciudad de México.

1. Antecedentes

El INAES es la continuación al Programa denominado Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES) el cual era ejecutado a través de la Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad (CGPNAES), la cual fue creada, en principio, como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Lo anterior, en términos del artículo tercero del *Decreto por el que se establecen el Programa y el Fondo de Apoyo a las Empresas de Solidaridad*, publicado en el Diario Oficial de la Federación (D.O.F) el 04 de diciembre de 1991.[66]

La Secretaría de Programación y Presupuesto fue establecida como una dependencia del Poder Ejecutivo de la Unión, según los artículos 26 y 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, desde el 29 de diciembre de 1976[67]. Sin embargo, a tan sólo unos meses de que la CGPNAES fuese un órgano desconcentrado de dicha Secretaría, ésta desapareció por virtud del *Decreto que deroga, reordena y reforma diversas*

[66] Diario Oficial de la Federación, *Decreto por el que se establecen el Programa y el Fondo de Apoyo a las Empresas de Solidaridad*, 04 de diciembre de 1991, (puede consultarse en http://inaes.gob.mx/doctos/pdf/transparencia/na/1/D041291.pdf)

[67] Diario Oficial de la Federación, *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, 29 de diciembre de 1976, (puede consultarse en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/loapf/LOAPF_orig_29dic76_ima.pdf)

disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dado a conocer en dicho órgano informativo el 21 de febrero de 1992.[68]

Por ello, el 25 de mayo del mismo año, fue publicado en el D.O.F un nuevo *Decreto por el que se reforma, adiciona, y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* [69] , creándose la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

Así que, nuevamente se dispuso que la CGPNAES fuera uno de sus órganos desconcentrados.[70] Ello, conforme a los artículos 2 y 40 del Reglamento Interior de la Secretaría, publicado en el D.O.F el 04 de junio de 1992.

Con la creación de SEDESOL, la CGPNAES por fin pudo operar el Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad (FONAES). Por lo cual, durante casi ocho años, dicha Coordinación General coadyuvó en la aplicación de estrategias, políticas y acciones en materia de empleo y proyectos productivos que agruparan a campesinos indígenas y grupos de áreas urbanas[71]. Hasta el año 2000 FONAES fue Programa adscrito a esta Secretaría.

Así las cosas después de que la CGPNAES fue órgano desconcentrado de dos diferentes Secretarías. Nuevamente el 30 de noviembre del año 2000, el Programa FONAES se sectorizó en la Secretaría de Economía (SE), según lo establecido en los artículos 2, letra C,

---

[68] Diario Oficial de la Federación, Decreto que deroga, reordena y reforma diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 21 de febrero de 1992, (puede consultarse en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/loapf/LOAPF_ref12_21feb92_ima.pdf)

[69] Diario Oficial de la Federación, *Decreto por el que se reforma, adiciona, y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, 25 de mayo de 1992, (puede consultarse en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/loapf/LOAPF_ref13_25may92_ima.pdf)

[70] Diario Oficial de la Federación, *Reglamento interior de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)*, 04 de junio de 1992, (puede consultarse en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4669762&fecha=04/06/1992)

[71] Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011, Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 11-0-10C00-02-0334 DE-084, página 2, (puede consultarse en http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2011i/Grupos/Desarrollo_Economico/2011_0334_a.pdf)

fracción III y 42 Bis del Reglamento Interior de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial[72].

Por lo que, la CGPNAES continúo con el fin de contribuir a la generación de empleos entre la población emprendedora de bajos ingresos, mediante el apoyo a la creación y consolidación de proyectos productivos de la población rural, campesina, indígena y población urbana con escasez de recursos, que demostrara su capacidad organizativa, productiva y empresarial, para abrir o ampliar un negocio.

Doce años después, se da fin a la CGPNAES que ejecutaba el Programa FONAES, mediante el *Decreto por el que se expide la Ley de la Economía Social y Solidaria, Reglamentaria del Párrafo Séptimo del Artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en lo referente al sector social de la economía*[73], publicado el 23 de mayo de 2012.

En el artículo 13 de dicha Ley, se creó al Instituto Nacional de la Economía Social (INAES) como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Economía el cual cuenta con autonomía técnica, operativa y de gestión. Y en el artículo Tercero Transitorio de este Decreto se estableció que el INAES:

> "Deberá quedar constituido, instalado y reglamentado en un plazo no mayor a ciento ochenta días naturales posteriores a la entrada en vigor de la Ley, **asumiendo las funciones** con los recursos financieros, materiales y humanos que actualmente están asignados a la Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad.
>
> **Los asuntos** que a la entrada en vigor de la presente Ley se encuentren **pendientes de trámite** por parte de la Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad **seguirán a cargo del**

[72] Diario Oficial de la Federación, *Decreto que reforma al Reglamento Secretaría de Comercio y Fomento Industrial*, 06 de marzo de 2001, (puede consultarse en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=767949&fecha=06/03/2001)

[73] Diario Oficial de la Federación, *Decreto por el que se expide la Ley de la Economía Social y Solidaria, Reglamentaria del Párrafo Séptimo del Artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en lo referente al sector social de la economía*, 23 de mayo de 2012, (puede consultarse en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5287618&fecha=23/05/2012)

Instituto hasta su <u>total conclusión</u>."[74] (Énfasis propio)

2. ¿Para qué sirven los subsidios?

El citado Instituto tiene como objeto instrumentar políticas públicas de fomento al sector social, otorgando subsidios con el fin de fortalecer y consolidar al sector social como uno de los pilares del desarrollo económico del país, a través de la participación, capacitación, investigación, difusión y apoyo a proyectos productivos.[75]

a) Naturaleza de los subsidios

Los recursos que aporta el "INAES", para el cumplimiento de los convenios que se realizan de conformidad con las "Reglas de Operación del Programa de Fomento a la Economía Social", son considerados en todo momento como **recursos federales** en los términos de las disposiciones aplicables; en consecuencia, no pierden su carácter federal al ser canalizados al "BENEFICIARIO", por lo que están sujetos, en todo momento, a las disposiciones federales que regulan su control y ejercicio.

3. Requisitos

Los recursos se asignan mediante convocatorias públicas dirigidas a la población objetivo o a INPROFES[76], quienes pueden presentar su solicitud de apoyo en forma directa ante las

[74] Diario Oficial de la Federación, *Decreto por el que se expide la Ley de la Economía Social y Solidaria, Reglamentaria del Párrafo Séptimo del Artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en lo referente al sector social de la economía*, 23 de mayo de 2012, (puede consultarse en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5287618&fecha=23/05/2012)

[75] Diario Oficial de la Federación, *Decreto por el que se expide la Ley de la Economía Social y Solidaria, Reglamentaria del Párrafo Séptimo del Artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en lo referente al sector social de la economía*, 23 de mayo de 2012, (puede consultarse en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5287618&fecha=23/05/2012)

[76] Instancias para la promoción y fomento de la economía social, que pueden ser Organizaciones de la sociedad civil (reguladas por la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil); instituciones públicas y privadas de educación e investigación y, organismos de

ventanillas del INAES y/o por medios electrónicos, según se señale en la convocatoria correspondiente.[77]

En este sentido, los posibles beneficiarios deben presentar un anteproyecto productivo, es decir, una propuesta escrita de una iniciativa productiva que plantee una serie de acciones, interrelacionadas y coordinadas entre sí, que al instrumentarse puedan constituirse en una potencial fuente de trabajo e ingreso.

Por su parte, como requisitos de forma, *grosso modo*, se piden los siguientes:

- Capturar en el Sistema Escala la solicitud de estímulo, incluyendo el anteproyecto productivo respectivo.
- Adjuntar en el Sistema Escala versión electrónica (escaneada) del acuerdo o acta de integración del grupo social en la que se acrediten las facultades del Representante Social correspondiente, firmada por los integrantes del grupo.
- Capturar en el Sistema Escala la CURP de los integrantes del grupo social solicitante.

4. Características de los beneficiarios

Los subsidios van destinados a segmentos de la población que se encuentran en desventaja y que enfrentan obstáculos para el acceso a oportunidades de inserción laboral, productiva y financiera.[78] El INAES considera que el Programa debe enfocarse en jóvenes, mujeres y población en situación de vulnerabilidad como lo son las personas con discapacidad y adultos mayores.

No óbice lo anterior, el Programa de Fomento a la Economía Social es la herramienta del Ejecutivo Federal orientada a otorgar apoyos para la constitución, desarrollo, consolidación

integración y/o representación del sector social de la economía que desarrollan acciones en el marco de programas de trabajo, vinculados a los objetivos y estrategias institucionales.

[77] *Ibídem.*

[78] Diario Oficial de la Federación, *Decreto por el que se expide la Ley de la Economía Social y Solidaria, Reglamentaria del Párrafo Séptimo del Artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en lo referente al sector social de la economía*, 23 de mayo de 2012, (puede consultarse en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5287618&fecha=23/05/2012)

y expansión de los *Organismos del Sector Social de la Economía* (OSSE), y la participación de éstos en esquemas de financiamiento social.

Dado lo anterior, los OSSE que pueden acogerse y disfrutar de los apoyos y estímulos que otorga el Programa de Fomento a la Economía Social son los que a continuación se señalan:

1. Asociaciones Rurales de Interés Colectivo integradas por dos o más ejidos, comunidades, uniones de ejidos o comunidades, sociedades de producción rural integradas por ejidatarios y/o comuneros o uniones de sociedades de producción rural integradas por ejidatarios y/o comuneros.
2. Sociedades Mercantiles
3. Sociedades Cooperativas
4. Sociedades Mutualistas
5. Sociedades Financieras de Objeto Múltiple No Reguladas
6. Grupos sociales

Respecto al criterio de *selectividad* y dado que los recursos del Programa son limitados, se utilizan tres criterios generales para la selección de los beneficiarios: a) Que sean elegibles como población objetivo, b) Que hayan cubierto las características y requisitos por tipo de apoyo, y c) Que haya disponibilidad presupuestal de acuerdo a la asignación por Estado, tipo de apoyo y actividad.

Así, los montos de los recursos dependen de acuerdo a las distintas modalidades del subsidio. Para ahondar un poco más en esto se tienen las siguientes tablas comparativas:

a) Modalidad I.1 Estímulo para reconocer anteproyectos productivos de jóvenes

Modalidad		**Población Objetivo**	**Objetivo de la convocatoria**
I.1	Estímulo en efectivo para reconocer anteproyectos productivos	Grupos sociales integrados por jóvenes de entre 16 y 29 años	Incentivar a jóvenes para que identifiquen y perfilen potenciales anteproyectos productivos (iniciativas productivas)
Monto máximo: hasta 20 mil pesos por estímulo			
Frecuencia: Puede otorgarse un máximo de dos estímulos por beneficiario, uno por ejercicio fiscal.			

b) Modalidad I.2 Apoyo para la ejecución de proyectos productivos de jóvenes

Modalidad		**Población objetivo**	**Objetivo de la Convocatoria**
I.2	Apoyo en efectivo para la ejecución de nuevos proyectos productivos	integrados por jóvenes entre 18 y 29 años	Apoyar la ejecución de proyectos productivos derivados de iniciativas productivas de jóvenes
Rubros, monto y porcentajes máximos de apoyo			
Rubros		**Monto máximo:** Para el caso de grupo social, hasta 30 mil pesos por integrante y hasta 150 mil pesos por proyecto productivo. Para OSSE legalmente constituido, hasta 250 mil pesos por proyecto productivo. El porcentaje máximo por rubro es con relación al monto total del apoyo solicitado al INAES. Dicho porcentaje podrá ser menor al indicado y el total de los rubros solicitados deberá sumar 100%.	
Frecuencia: apoyo por única vez de manera histórica.			

c) Modalidad II.1 Apoyo en efectivo para la ejecución de un proyecto productivo nuevo

	Modalidad	**Población objetivo**	**Objetivo de la Convocatoria**
II.1	Apoyo en efectivo para la ejecución de un proyecto productivo nuevo	• Integrados exclusivamente por mujeres • Integrados al menos en un 50% por población en situación de vulnerabilidad	Apoyar integralmente la ejecución de un proyecto productivo nuevo
Rubros, monto y porcentajes máximo de apoyo			
Rubros	**Monto máximo:** 400 mil pesos (grupo social) 1.0 millón de pesos		
Frecuencia: Apoyo por única vez de manera histórica.			

d) Modalidad II.2 Apoyo en efectivo para el desarrollo y consolidación de proyectos productivos en operación

	Modalidad	**Población objetivo**	**Objetivo de la Convocatoria**
II.2	Apoyo en efectivo para el desarrollo y consolidación de proyectos productivos en operación	• Mujeres • 50% población en situación de vulnerabilidad	Apoyar integralmente la ampliación, modernización, diversificación para el desarrollo y consolidación de proyectos productivos en operación
Rubros	**Monto máximo INTEGRA:** 500 mil pesos (grupo social) 1.5 millones de pesos (OSSE legalmente constituido) **Monto máximo INTEGRA MUJERES E INTEGRA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD:** 600 mil pesos (grupo social) 1.5 millones de pesos (OSSE legalmente constituido)		

e) Modalidad II.3 Apoyo en efectivo para la vinculación de proyectos productivos en redes o cadenas de valor

	Modalidad	**Población objetivo**	**Objetivo de la Convocatoria**
II.3	Apoyo en efectivo para la vinculación de proyectos productivos en redes o cadenas de valor	• OSSE • mujeres • OSSE integrados al menos en un 50% por población en situación de vulnerabilidad	Apoyar integralmente la vinculación de proyectos productivos de OSSE en redes o cadenas de valor. Incluye comercializadoras sociales
Rubros	**Monto máximo INTEGRA:** 600 mil pesos (grupo social) 2.0 millones de pesos **Monto máximo INTEGRA MUJERES E INTEGRA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD:** 800 mil pesos (grupo social) 2.0 millones de pesos (OSSE legalmente constituido)		

f) Modalidad III.1 Apoyo en efectivo para componente de inversión

	Modalidad	**Población objetivo**	**Objetivo de la Convocatoria**
III.1	Apoyo en efectivo para componente de inversión	OSSE	Apoyar el fortalecimiento de los proyectos productivos de los OSSE mediante el acceso a componentes individuales de inversión
Componentes y montos máximos de apoyo			
Componente individual específico			**Monto máximo del apoyo (pesos)**

Garantía líquida	1.5 millones de pesos, solo se otorgarán a OSSE legalmente constituidos
Inversión fija: Maquinaria, equipo, equipo de transporte y/o herramientas	150 mil pesos (grupo social) o 300 mil pesos (OSSE legalmente constituido)
Capital de trabajo	100 mil pesos (grupo social) o 200 mil pesos (OSSE legalmente constituido)

5. ¿Cuántos subsidios se han otorgado y en qué monto?

Este programa cuenta con evaluaciones externas que se realizan cada año y de manera sistemática para conocer los resultados alcanzados por el Programa con los recursos públicos de que se dispone en cada ejercicio fiscal.

Por un lado, en el ejercicio fiscal del año 2003 el órgano desconcentrado gastó 968 millones de pesos en subsidios. Por otro lado, durante el periodo del 1º de Enero al 31 de Diciembre de 2004 el Programa otorgó 4, 443 apoyos para formación de capital productivo por un valor aproximadamente de 1, 180. 1 millones de pesos, monto superior en 21.9% al otorgado en 2003.[79]

Tabla 1. Inversión financiera ejercida por el FONAES en 2004, por entidad federativa.

ESTADO	Grado de Marginación	Monto ($)	Porcentaje
Chiapas	Muy alto	104,436,767.80	8.85
Jalisco	Bajo	66,346,854.61	5.62
Michoacán	Alto	64,728,736.15	5.48
Puebla	Alto	59,272,106.55	5.02
Veracruz	Muy alto	57,154,371.30	4.84
Guerrero	Muy alto	49,852,495.21	4.22
Oaxaca	Muy alto	48,844,970.55	4.14
Guanajuato	Alto	48,086,575.00	4.07
Sinaloa	Medio	47,281,581.14	4.01
Sonora	Bajo	41,303,337.09	3.50
Quintana Roo	Medio	40,111,226.14	3.40
San Luis Potosí	Alto	34,419,223.24	2.92

[79] Secretaría de Economía, *Evaluación del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad Periodo Enero-Diciembre 2004*, p. 33. Hecho por la Universidad Autónoma Chapingo, disponible en: http://www.economia.gob.mx/files/transparencia/fonaes_eval_2004.pdf

Baja California Sur	Bajo	28,586,067.26	2.42
Zacatecas	Alto	28,019,235.86	2.37
Chihuahua	Bajo	27,497,165.72	2.33
Yucatán	Alto	26,928,380.90	2.28
México	Bajo	26,779,769.61	2.27
Durango	Medio	25,985,558.09	2.20
Querétaro	Medio	25,873,379.53	2.19
Tabasco	Alto	25,721,962.87	2.18
Nayarit	Alto	24,540,743.89	2.08
Hidalgo	Muy alto	23,671,595.17	2.01
Distrito Federal	Muy bajo	21,691,100.73	1.84
Nuevo León	Muy bajo	21,151,297.41	1.79
Tamaulipas	Bajo	21,127,993.42	1.79
Coahuila	Muy bajo	20,820,685.47	1.76
Campeche	Alto	19,686,695.11	1.67
Baja California	Muy bajo	18,248,442.31	1.55
Colima	Bajo	17,764,102.88	1.51
Aguascalientes	Bajo	12,949,075.41	1.10
Morelos	Medio	12,222,386.08	1.04
Tlaxcala	Medio	11,348,569.36	0.96
Nacional		77,696,945.59	6.58
TOTAL		**1,180,149,397.46**	**100.00**

Fuente: Elaboración UACh con información oficial del FONAES y la clasificación de marginalidad de acuerdo a la CONAPO.

El presupuesto ejercido durante 2004, según la Tabla 1, indica que la mayor participación la registraron Chiapas en primer lugar con el 8.8% del total, seguido por Jalisco con el 5.6%, Michoacán con el 5.5%, Puebla con el 5.0%, Veracruz con el 4.8%, Guerreo con el 4.2%, Oaxaca con el 4.1%, Guanajuato con el 4.1%, Sinaloa con el 4% y Sonora con el 3.5%, estos estados en conjunto representan el 49.8% del presupuesto total ejercido en dicho periodo.

Además, en la Tabla 1 se observa que el 56 % de la inversión financiera se destinó a los estados con muy alto y alto grado de marginación según la clasificación de la CONAPO

(casi la misma participación que en 2003), el 29.4% a estados con bajo y muy bajo grado de marginación y el resto a los estados con marginación media.

Por otra parte, durante el 2005 el Programa apoyó 2,959 empresas sociales y proyectos productivos para formación de capital productivo (33% menos que en 2004), por un valor de 760.86 millones de pesos (35.5% menos que en 2004).[80]

Tabla 2. Presupuesto ejercido por Entidad Federativa en 2005

Estado	**Monto $**	**Estado**	**Monto $**
Nacional	83,710,608	Campeche	15,917,716
Chiapas	66,931,077	Zacatecas	15,080,256
Guerrero	40,696,550	Yucatán	14,913,623
Tamaulipas	36,911,008	Chihuahua	14,646,500
Puebla	36,564,267	Coahuila	13,981,034
Sinaloa	32,658,715	México	13,070,403
Sonora	32,636,825	Nayarit	12,827,728
Oaxaca	31,658,678	Quintana Roo	11,123,512
Michoacán	31,331,246	Morelos	10,030,959
Veracruz	29,560,143	Distrito Federal	9,961,772
Jalisco	29,538,161	Colima	9,841,617
Guanajuato	29,162,811	Durango	8,508,167
Hidalgo	27,015,690	Tlaxcala	7,116,649
Querétaro	21,497,037	Aguascalientes	5,973,685
San Luis Potosí	21,493,346	Baja California Sur	5,637,895
Nuevo León	18,544,387	Baja California	5,348,791
Tabasco	16,965,061	**Total**	**760,855,916**

Fuente: Elaboración UACh, con información oficial del FONAES.

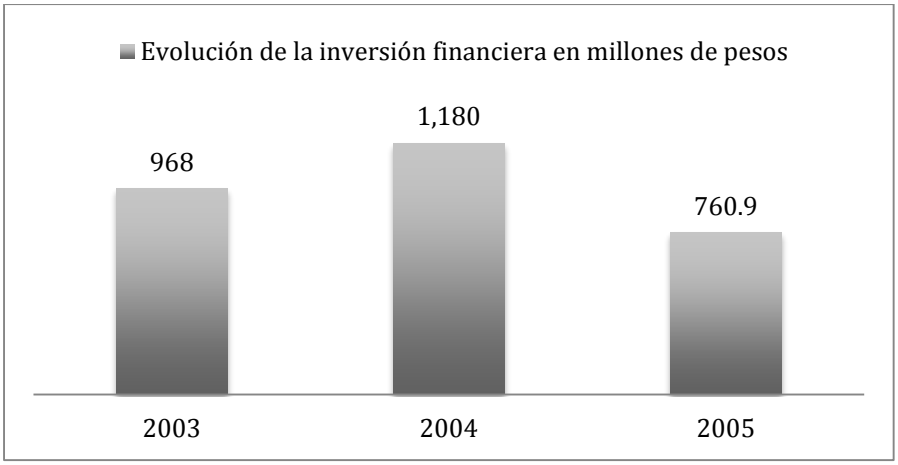
De la Tabla 2 se observa que por estado, el presupuesto ejercido indica que la mayor participación la registraron Chiapas en primer lugar con el 8.8% del total, seguido por Guerrero con el 5.4%, Puebla y Tamaulipas con el 4.8% cada uno, Sonora y Sinaloa con el 4.3% cada uno, Oaxaca 4.2%, Michoacán con el 4.1%, Veracruz y Jalisco 3.9% y

[80] Secretaría de Economía, *Evaluación del Programa Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad 2005.* Hecho por la Universidad Autónoma Chapingo, disponible en: http://www.economia.gob.mx/files/transparencia/fonaes_eval_2005.pdf

Guanajuato con el 3.8%; estos estados en conjunto representan el 52.3% del presupuesto total ejercido en dicho periodo.

Hasta aquí se tiene la siguiente gráfica que marca la evolución de la inversión financiera, en millones de pesos, durante el periodo que va de 2003 a 2005:

Gráfica 1



Por otra parte, durante el periodo del 1° de Enero al 31 de Diciembre de 2006 el Programa apoyó 2,698 empresas sociales y proyectos productivos para formación de capital productivo por un valor de 977.011 millones de pesos. A su vez, el monto destinado a subsidios durante el año 2007 fue de 1,034.8 millones de pesos.

Siguiendo la dinámica anterior, la Tabla 3 ejemplifica el presupuesto fiscal autorizado y ejercido por cada año desde el año 2003 hasta el 2012:

Tabla 3. Presupuesto en millones de pesos 2003-2012

Año	Aprobado	Autorizado
2003	759.26	968
2004	639.01	1180.1
2005	1,414.83	760.86

2006	1,127.14	977.011
2007	1,328.19	1,034.8
2008	1,147.73	1323.07
2009	2,034.54	2,192.34
2010	1,808.01	1,828.15
2011	2,162.23	2201.36
2012	2,446.88	2,294.67
Total	14,867.82	14,760.361

Fuente: elaboración Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo (CONEVAL)[81]

Por un lado se tiene que el promedio de presupuesto ejercido por cada año durante 2003 a 2012 es de 1,476 millones de pesos. Según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo (CONEVAL), el "presupuesto ejercido por beneficiario fue de $42,833.00 en 2010 y de $51,760.00 en 2012, con un promedio de $48, 602.00 durante el periodo 2009-2012"[82].

Finalmente, el promedio de Población Atendida durante 2003-2008 fue de 19,200 personas mientras que de 2009-2012 fue de 35,213 personas. Sin embargo, cabe destacar que se contabiliza por número de personas y no por número de proyectos.

[81] Programa de Fomento a la Economía Social, *Ficha de monitoreo 2013*, p. 1 (disponible en http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Ficha_Monitoreo_Evaluacion_2013/SE/10_S017.pdf)
[82] Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad, *Informe de la Evaluación específica de Desempeño 2012-2013*, p. 3 (disponible en http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Especificas_Desempeno2012/ECONOMÍA/FONAES_S017/FONAES_S017_Ejecutivo.pdf)

D. Conclusión

En este capítulo se trató de sentar las bases del caso práctico al describir el funcionamiento del Programa, la naturaleza de los subsidios, requisitos para ser beneficiario de los recursos y el monto del presupuesto ejercido por año durante 2003 a 2012.

Cabe destacar que no se puede saber con exactitud el número de proyectos que la CGPNAES autorizó como viables para recibir el subsidio, porque el número de población objetivo registrada por la CONEVAL se contabiliza por número de personas y no por proyectos.

El total de presupuestos ejercidos por la CGPNAES para otorgar subsidios durante 2003-2012 fue de 14,760.361 mil millones de pesos. Mientras que durante este periodo aproximadamente 2.8 mil millones de pesos fue el monto total de los proyectos que se incumplieron, recursos que se trataron de recuperar por medio de una demanda ante los Juzgados de Distrito en Materia Civil del Primer Circuito.

V. Capítulo III Análisis estadístico descriptivo

A. Introducción

En este último capítulo, se contabilizan los asuntos que culminaron en demandas ante los Juzgados de Distrito del Primer Circuito en Materia Civil, qué porcentaje fueron jurisdicciones voluntarias, cuántos juicios ordinarios, para saber en qué proporción incidió en la carga de trabajo de estos tribunales.

A su vez se trata de sistematizar la información por entidad federativa para poder conocer el monto por estado de los recursos públicos que se fueron a fondo perdido. En este sentido, se describen ciertos vericuetos procesales que el instituto utilizaba para poder recuperar el dinero.

Se trata de estudiar de fondo el problema, es decir, evaluar cuántos subsidios derivaron en conflictos judiciales y en qué proporción inciden estos en la carga de trabajo de los Juzgados de Distrito del Primer Circuito. Esto, para poder seguir tratando de comprobar la hipótesis del presente trabajo referente a que un gran número de litigios no representan un mayor acceso a la justicia. Finalmente, la movilización ineficiente de la justicia se ejemplifica con litigios recurrentes dentro del universo de asuntos del órgano desconcentrado.

B. Características de la base

Se utilizaron dos bases de datos. La primera pertenece al órgano desconcentrado conocido como INAES y se compone de todos los subsidios que terminaron en el ejercicio de una acción legal debido al incumplimiento del convenio durante el periodo que va del 2003 al 2012, esto es un total de casi trece mil asuntos.

La segunda base contiene información que recabó la Dirección General de Estadística Judicial relativa a los asuntos que ingresaron al Poder Judicial durante el periodo de 2003 a 2012.

1. Temporalidad

El universo de asuntos se tomó desde el año dos mil tres hasta el año dos mil doce.

2. Cantidad de asuntos

Conforme a la base de la propia dependencia gubernamental se tiene una totalidad de trece mil trescientos trece asuntos que derivaron en demandas ante los Juzgados de Distrito en Materia Civil del Primer Circuito. Sin embargo, con la información otorgada por la Dirección General de Estadística Judicial se tiene la información de solo cinco mil setecientos cincuenta y seis asuntos ante los órganos jurisdiccionales, es decir casi la mitad de los asuntos que realmente se han accionado durante el mismo periodo.

3. Sistematización de los casos

Los asuntos se sistematizaron, en primer lugar por la Entidad Federativa a la que pertenecen, junto con el monto total de los recursos que se demandó para su devolución debido al incumplimiento del convenio.

En segundo lugar, cabe resaltar que de los datos con que se cuenta de manera oficial con registro ante los órganos jurisdiccionales, se clasificaron por Juzgado de Distrito del Primero al Décimo Tercero, si se trata de jurisdicciones voluntarias o juicios ordinarios civiles, si la sentencia fue a favor de la dependencia, es decir el fallo del Juzgador fue en el sentido de declarar que hubo incumplimiento del convenio y por lo tanto se debe reintegrar

el 100% los recursos, y finalmente en cuáles asuntos se permitió la caducidad del procedimiento.

Tabla 4. ***Primera clasificación de la totalidad de los asuntos según la CGPNAES***

Estado	Demandas	Monto
Aguascalientes	41	$6,159,679.46
Baja California	183	$54,921,182.32
Baja California Sur	308	$66,615,680.77
Campeche	372	$74,691,209.38
Chiapas	652	$128,629,933.42
Chihuahua	295	$81,938,872.50
Coahuila	371	$77,989,295.30
Colima	242	$30,544,747.74
Distrito Federal	333	$55,347,999.51
Durango	470	$90,477,493.72
Estado de México	343	$59,771,656.48
Guanajuato	351	$56,523,916.97
Guerrero	1200	$157,536,695.07
Hidalgo	341	$74,792,549.91
Jalisco	140	$41,893,872.68
Michoacán	293	$46,430,004.81
Morelos	273	$45,833,357.41
Nayarit	313	$53,638,240.22
Nuevo León	388	$44,553,725.61

Oaxaca	395	$80,126,428.08
Puebla	610	$142,678,221.06
Querétaro	147	$29,694,341.74
Quintana Roo	254	$40,075,889.34
San Luis Potosí	341	$73,654,767.26
Sinaloa	827	$155,803,915.54
Sonora	787	$191,209,649.85
Tabasco	414	$93,329,585.41
Tamaulipas	1336	$377,892,898.55
Tlaxcala	326	$47,040,553.46
Veracruz	433	$105,299,991.86
Yucatán	273	$71,125,843.00
Zacatecas	264	$57,634,150.85
TOTAL	13316	$2,713,856,349.28

Dado lo anterior, gracias al número de demandas registradas en la base de datos del propio órgano durante 2003-2012, se puede conocer que 13,316 proyectos fracasaron en el cumplimiento del convenio. Es decir, casi 1,300 por año.

Asuntos que se litigaron y que no siempre representaron un acceso a la justicia, sino un demandar por cumplir formalidades establecidas en un manual de procedimientos interno. Posteriormente, se explicarán y ejemplificarán los vericuetos procesales seguidos en estos casos.

Es importante mencionar qué porcentaje representan estas demandas en los asuntos que ingresaron en promedio ante los Juzgados de Distrito del primer circuito en materia Civil durante el periodo 2003-2012. En ese sentido, si la demanda de acceso de justicia jurisdiccional en promedio es de 13,623 demandas por año, entonces un 10% de la carga de los Juzgados en materia Civil del Primer Circuito se compone de los proyectos de subsidios que culminaron en un proceso judicial por no comprobar una correcta aplicación de los recursos otorgados. Cabe mencionar que el Primer Circuito, el Distrito Federal, tiene la mayor cantidad de casos, y sobrecarga laboral del país.

Tabla 5. ***Segunda clasificación. Naturaleza de los asuntos según la Dirección General de Estadística***

Juzgado de Distrito en Materia Civil en el Distrito Federal	Asuntos promovidos por el órgano desconcentrado	Jurisdicciones Voluntarias	Juicios Ordinarios
1º	410	210	200
2º	461	221	240
3º	489	240	249
4º	466	320	146
5º	350	230	120
6º	485	261	224
7º	500	280	220
8º	372	237	135
9º	455	197	258
10º	494	257	237
11º	429	248	181
12º	508	246	262
13º	337	176	161
TOTAL	5756	3123	2633

Ahora bien, la tabla 5 muestra el numero de asuntos que reportó la Dirección General de Estadística, los cuales equivalen solamente a un 43% (5,756 demandas) de los casos con que cuenta registro el órgano desconcentrado (13,316 demandas).

De ese 43% de los asuntos, un 54% son jurisdicciones voluntarias (3,123 casos) y un 45.7%

son juicios ordinarios civiles (2633).

Asimismo, como se muestra en la siguiente tabla, un 20% (1,032) de esas cinco mil demandas tiene como resultado sentencias condenatorias y en un 14% (790) ninguna de las partes tiene interés para continuar con el procedimiento y permite que se caduque.

Tabla 6. Sentencias condenatorias y Caducidades

Juzgado de Distrito en Materia Civil en el Distrito Federal	Sentencia condenatoria	Caducidad
1º	117	38
2º	132	18
3º	42	59
4º	68	16
5º	55	12
6º	63	149
7º	65	97
8º	43	17
9º	86	147
10º	75	130
11º	77	25
12º	177	32
13º	32	50
Total	1032	790

Hasta aquí se ha analizado de manera general los casi trece mil asuntos que el órgano desconcentrado promovió durante 2003 a 2012 ante los Juzgados de Distrito del primer circuito. Sin embargo, la Dirección General de Estadística Judicial reportó un registro de cinco mil setecientos cincuenta y seis demandas, es decir menos de la mitad de los expedientes que existen en la dependencia gubernamental. Dicha contradicción provoca cierta imprecisión en los hallazgos que se describen en este apartado.

Por ello, es apropiado aterrizar y concretizar el universo de asuntos. Es decir, para analizar minuciosamente la substanciación del proceso judicial que se utiliza para recuperar el capital de los casos en los cuales el organismo dictaminó que los beneficiarios no

cumplieron con lo establecido en el convenio, es práctico estudiar específicamente el año 2012 por ser éste el periodo con mayor litigiosidad.

C. Proceso de recuperación de fondos durante 2012

El Programa de subsidios opera en toda la República Mexicana. En este sentido, cada oficina de cada Estado se encarga de otorgar apoyos en su entidad, por medio de un Representante Federal. Como se describió en apartados anteriores, los requisitos y montos de los subsidios dependen de qué modalidad de apoyo se pida.

En todos los casos, los beneficiarios de los fondos deben presentar un proyecto en el que especifiquen claramente en qué conceptos van a invertir los recursos. Así, el órgano desconcentrado analiza el proyecto, y si lo aprueba, entonces firma un "convenio de concertación" con el beneficiario del subsidio autorizado.

Todos los convenios contienen un objeto que describe para qué conceptos se van a destinar los recursos, y establece las obligaciones de ambas partes. Por un lado, el órgano desconcentrado se obliga a entregar el subsidio al beneficiario. Por otro, éste último se constriñe entre otras cosas a utilizar los fondos conforme al objeto del convenio, entregar los documentos que demuestren la correcta aplicación de los recursos (facturas), rendir informes periódicos y final de avances, devolver la cantidad que no llegase a utilizar.

Si el beneficiario no cumple con cualquiera de las obligaciones anteriores, entonces causa la rescisión del convenio. A continuación se muestra un ejemplo del convenio signado para un proyecto del Estado de Yucatán, que *grosso modo* contenía las siguientes cláusulas:

OBJETO DEL CONVENIO

APLICAR LA CANTIDAD DE **$270,000. 00 (DOSCIENTOS SETENTA MIL PESOS 00/100 M.N.)** AL PROYECTO DENOMINADO **APOYO A LA INVERSIÓN PRODUCTIVA, COMERCIAL Y DE SERVICIOS, PARA ADQUIRIR UN EDIFICIO**

OBLIGACIONES DEL BENEFICIARIO

CLAÚSULA TERCERA LETRA A.- APLICAR LOS RECURSOS QUE SE LE OTORGARON, CON ESTRICTO APEGO AL OBJETO DEL CONVENIO DE CONCERTACIÓN.

CLAÚSULA TERCERA LETRA B.- ENTREGAR A LA COORDINACIÓN GENERAL DEL PROGRAMA NACIONAL DE APOYO PARA LAS EMPRESAS DE SOLIDARIDAD, EN CALLE 7 NÚMERO 185 ENTRE 26 Y 28 COLONIA GARCÍA GINERÉS, **MÉRIDA YUCATÁN**, C.P. 97070 **EN UN PLAZO NO MAYOR A 60 DÍAS HÁBILES** CONTADOS A PARTIR DE LA ENTREGA DE LOS RECURSOS, ORIGINAL Y COPIA FOTOSTÁTICA DE LOS **DOCUMENTOS QUE CUMPLAN CON LOS REQUISITOS FISCALES Y QUE COMPRUEBEN DE MANERA FEHACIENTE, LA CORRECTA APLICACIÓN DE LOS RECURSOS**.

[…]

CLAÚSULA TERCERA LETRA D; EL BENEFICIARIO SE OBLIGA A EJECUTAR EL DESARROLLO DE LAS ACCIONES DE CONFORMIDAD CON EL OBJETO DEL CONVENIO DE CONCERTACIÓN

CLAÚSULA TERCERA LETRA E; EL BENEFICIARIO SE OBLIGA A ENTREGAR A LA COORDINACIÓN GENERAL DEL PROGRAMA NACIONAL DE APOYO PARA LAS EMPRESAS DE SOLIDARIDAD INFORMES PERIÓDICOS Y FINAL DE AVANCES EN EL EJERCICIO DE LOS RECURSOS, CONFORME A LA META Y OBJETIVO DEL CONVENIO DE CONCERTACIÓN.

[…]

CLAÚSULA TERCERA LETRA H; EL BENEFICIARIO SE OBLIGA A CUMPLIR EN TODOS SUS TÉRMINOS CON LO DISPUESTO EN LAS REGLAS DE OPERACIÓN DE LA COORDINACIÓN GENERAL DEL PROGRAMA

NACIONAL DE APOYO PARA LAS EMPRESAS DE SOLIDARIDAD VIGENTES, CON LAS OBLIGACIONES ESTIPULADAS EN EL CONVENIO DE CONCERTACIÓN CELEBRADO Y DEMÁS DISPOSICIONES JURÍDICAS Y ADMINISTRATIVAS APLICABLES

[…]

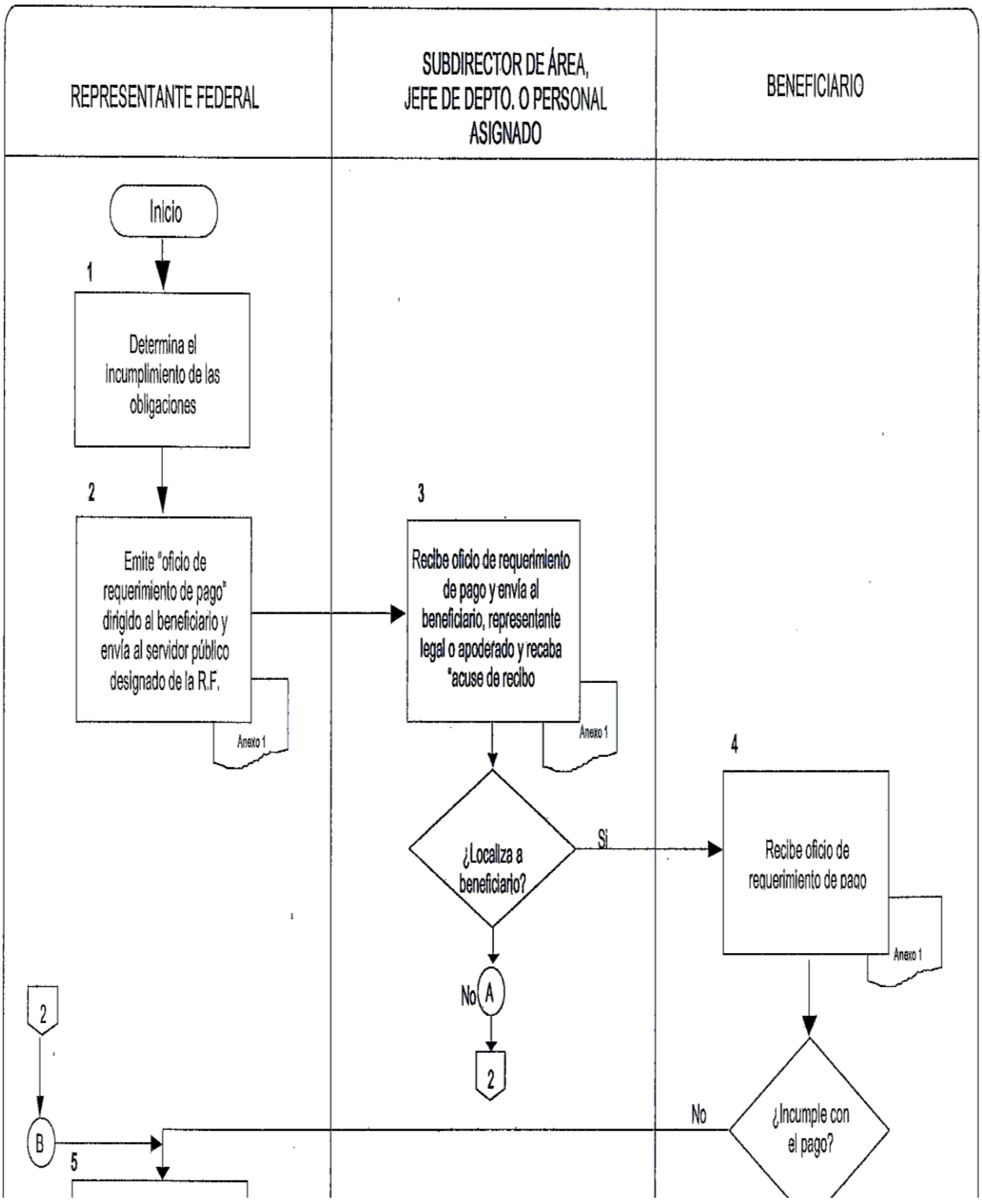
CLAÚSULA CUARTA EL BENEFICIARIO SE OBLIGA A DEVOLVER A LA COORDINACIÓN GENERAL DEL PROGRAMA NACIONAL DE APOYO PARA LAS EMPRESAS DE SOLIDARIDAD LA CANTIDAD QUE NO HUBIERE UTILIZADO, MISMA QUE SERÁ EL COMPLEMENTO PARA ACREDITAR UNA CORRECTA APLICACIÓN DE LOS RECURSOS

[…]

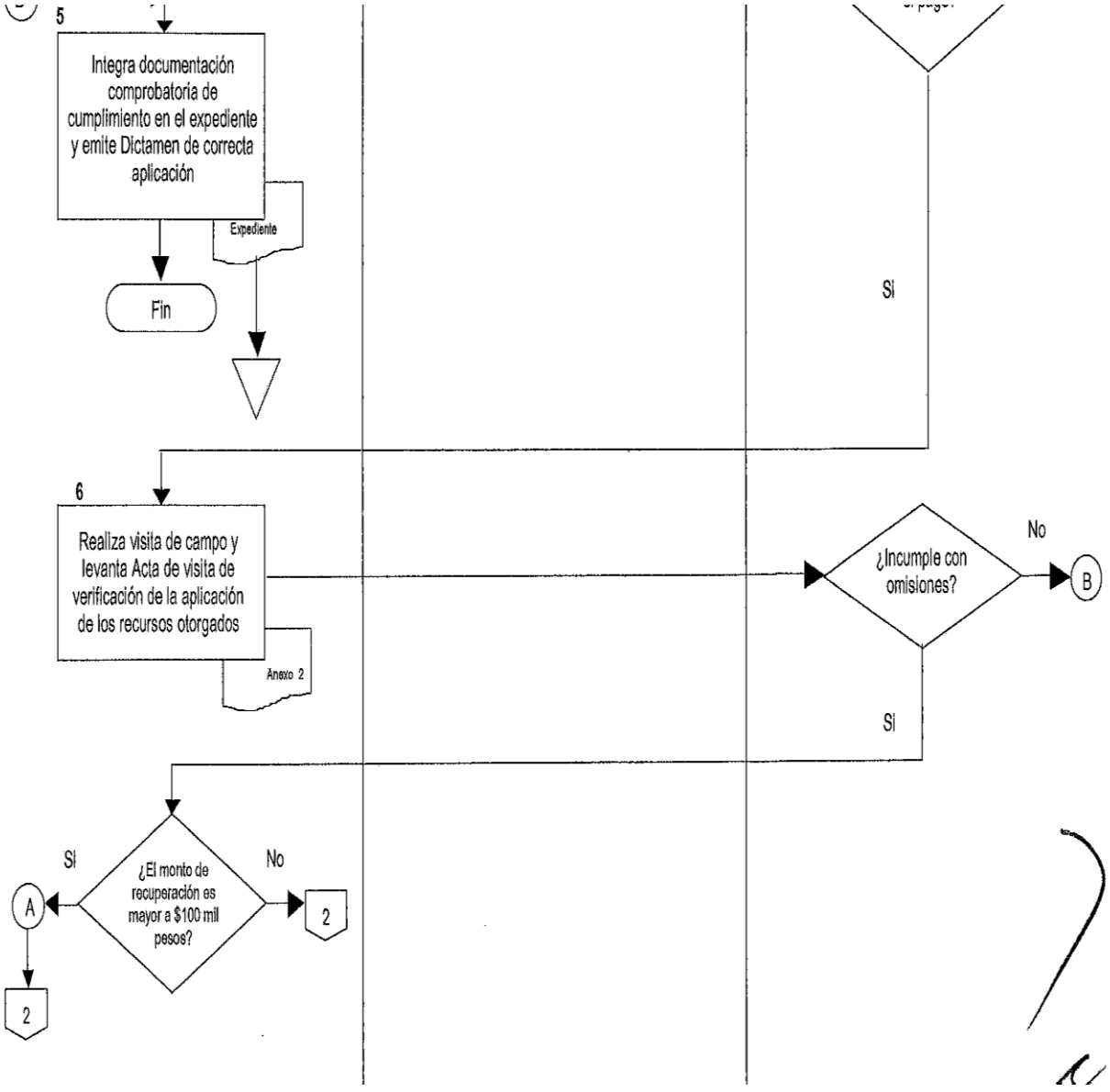
> **CLAÚSULA DÉCIMA**.- EN CASO DE INCUMPLIMIENTO TOTAL O PARCIAL DE LAS OBLIGACIONES A CARGO DEL BENEFICIARIO, CONTENIDAS TANTO EN EL CONVENIO COMO EN LAS REGLAS DE OPERACIÓN DE LA COORDINACIÓN GENERAL DEL PROGRAMA NACIONAL DE APOYO PARA LAS EMPRESAS DE SOLIDARIDAD, SE TENDRÁ POR RESCINDIDO EL MISMO.

El Manual de Procedimientos Operativos Institucionales de la Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad (ANEXO 1) establece un procedimiento en caso de incumplimiento de las obligaciones estipuladas en el convenio, el cual es vinculante para todos los Representantes Federales del Programa dentro de su respectiva circunscripción.

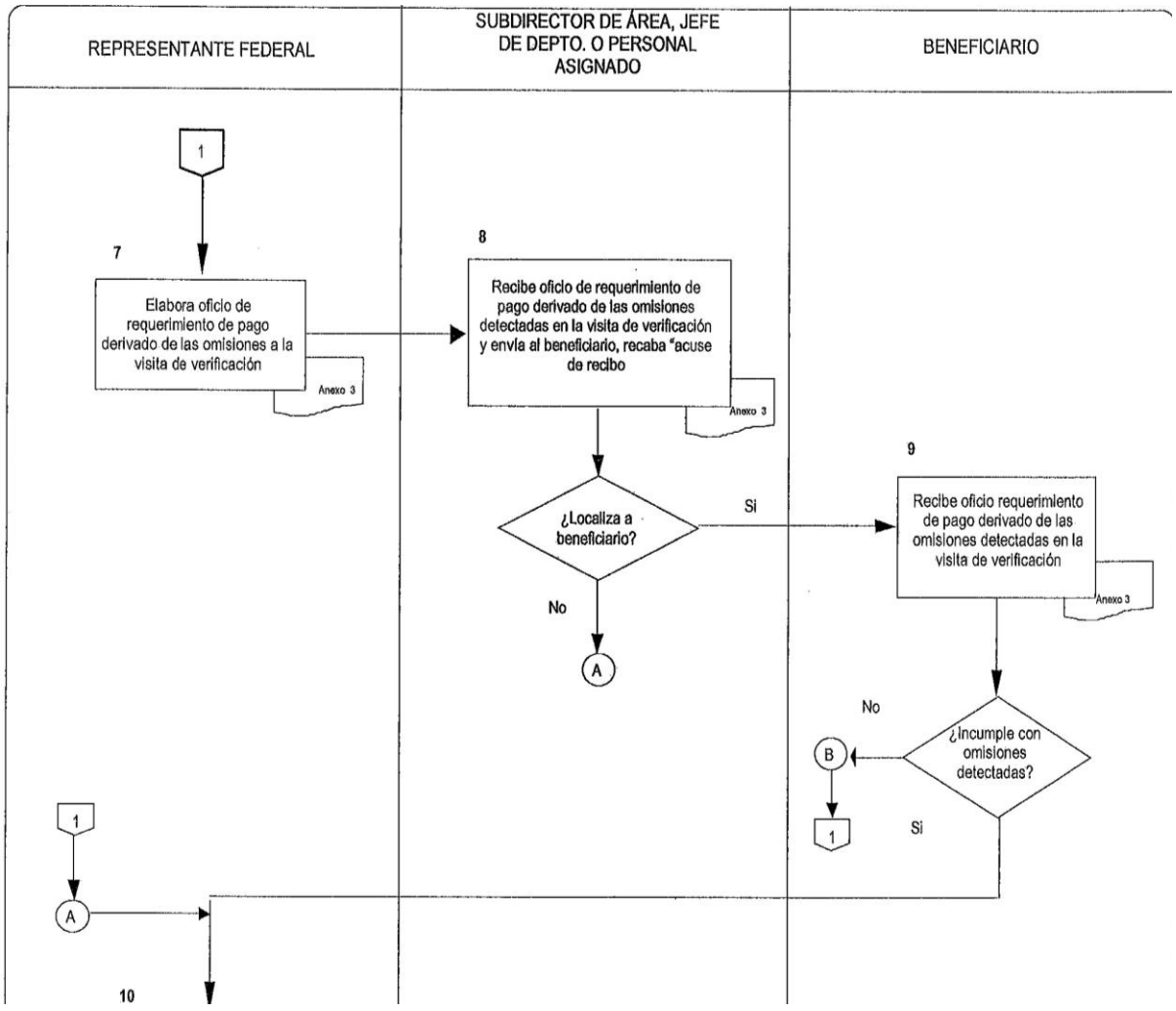
En primer lugar, el Representante Federal debe determinar cuáles obligaciones se incumplieron, cinco días después, elabora un "oficio de requerimiento de pago" (ANEXO 2). En segundo lugar, la Subdirección de Área recibe dicho oficio para que en un plazo de quince días hábiles lo entregue al beneficiario.

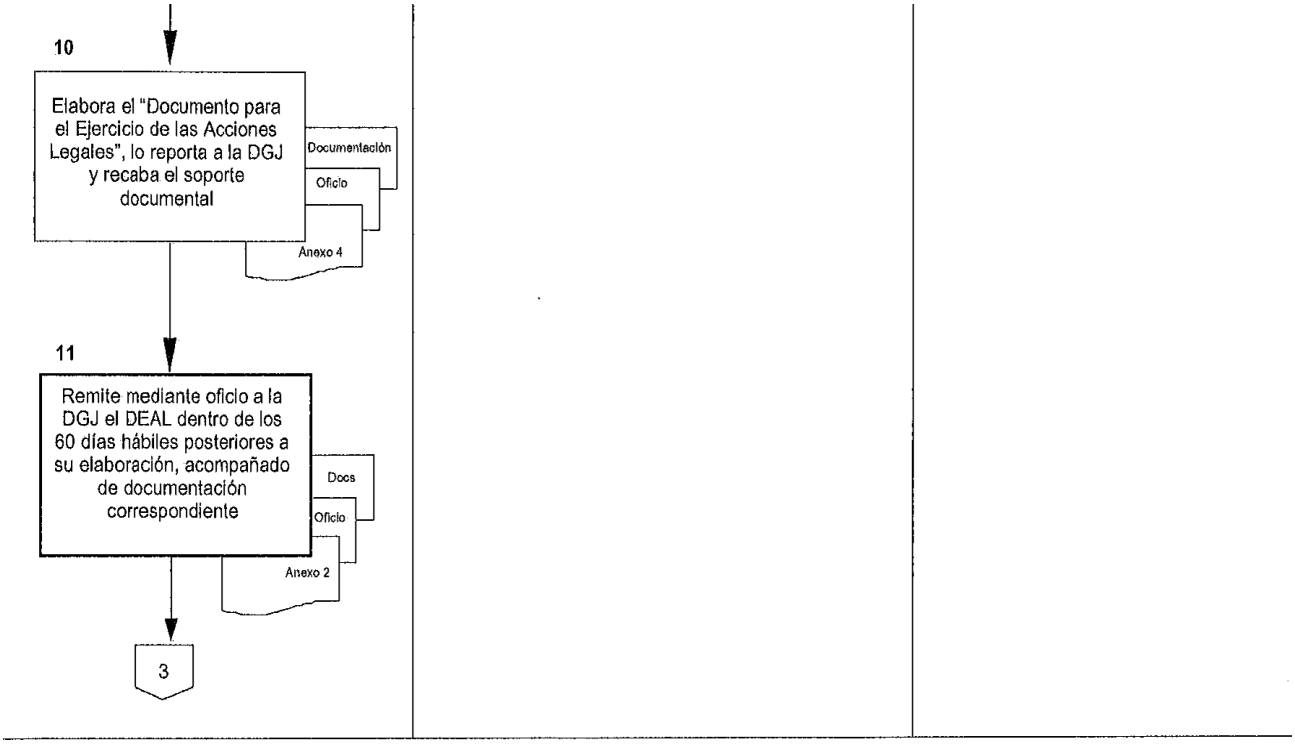

REPRESENTANTE FEDERAL
SUBDIRECTOR DE ÁREA, JEFE DE DEPTO. O PERSONAL ASIGNADO
BENEFICIARIO
Inicio
1
Determina el incumplimiento de las obligaciones
2
Emite "oficio de requerimiento de pago" dirigido al beneficiario y envía al servidor público designado de la R.F.
Anexo 1
3
Recibe oficio de requerimiento de pago y envía al beneficiario, representante legal o apoderado y recaba "acuse de recibo
Anexo 1
¿Localiza a beneficiario?
Si
No
A
2
4
Recibe oficio de requerimiento de pago
Anexo 1
¿Incumple con el pago?
No
2
B
5

En tercer lugar, si el beneficiario incumple el requerimiento de pago, entonces el Representante Federal realiza en los veinte días hábiles siguientes una visita de campo para levantar el "acta de visita para la verificación de la aplicación de los recursos otorgados" (ANEXO 3) y requerir al beneficiario que cumpla con las omisiones detectadas por virtud de la visita. Si no efectúa dicho cumplimiento, directamente el Representante Federal elabora el Documento para el Ejercicio de Acciones Legales que contiene las constancias documentales que acreditan el incumplimiento.



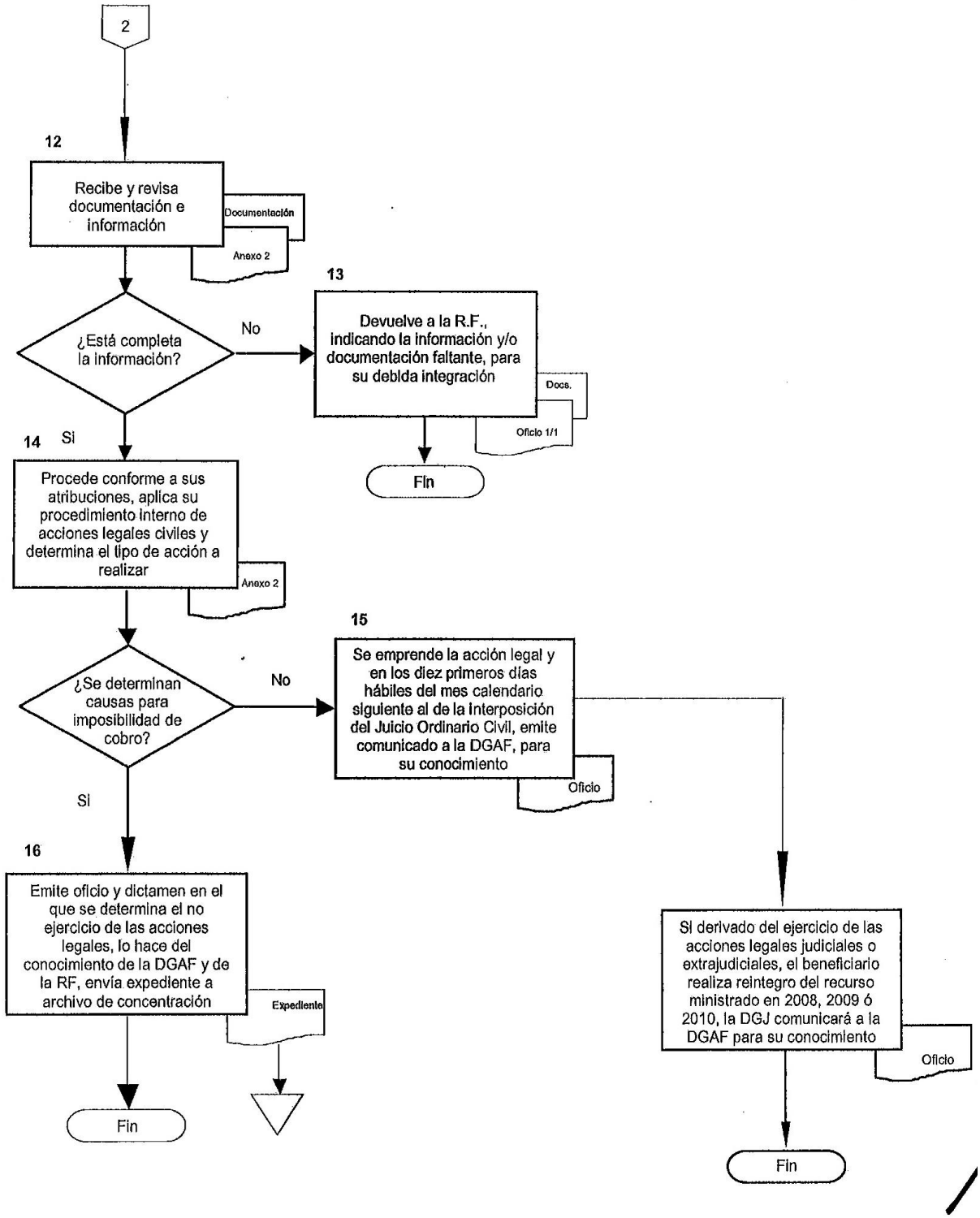
Cabe destacar que cuando el monto a recuperar es menor o igual a $100, 000.00 (cien mil pesos 00/100 M.N) y el beneficiario no cumple con la omisiones detectadas en la visita de verificación, se le entrega otro “oficio de requerimiento de pago derivado de las omisiones detectadas en la visita de verificación” (ANEXO 4). Ello para evitar que el Estado proceda al cobro de una deuda incosteable de demandar porque resulta antieconómico accionar el aparato jurisdiccional por conflictos de montos menores. Sin embargo, si nuevamente no da cumplimiento al requerimiento de pago, entonces el Representante elabora el Documento para el Ejercicio de Acciones Legales (ANEXO 5).





Por último, éste documento es enviado dentro de los sesenta días hábiles siguientes a la Dirección General Jurídica ubicada en el Distrito Federal. Ésta dirección se encarga de dar de alta el expediente jurídico y, emprender o no, el ejercicio de las acciones legales ante los Juzgados de Distrito en Materia Civil del Primer Circuito.

Por lo tanto, antes de emprender una acción legal, es necesario llevar a cabo el procedimiento operativo institucional ya descrito. Éste es obligatorio para todos los casos en que se detecte incumplimiento por parte del beneficiario. Aproximadamente este primer vericueto procesal interno dura en promedio de cien a ciento veinte días hábiles. Sin embargo, una vez que se procede a interponer una demanda, es ahí donde comienza una segunda encrucijada procedural judicial que se explicará en párrafos posteriores a través de casos prácticos.


2
12
Recibe y revisa documentación e información
Documentación
Anexo 2
¿Está completa la información?
No
13
Devuelve a la R.F., indicando la información y/o documentación faltante, para su debida integración
Docs.
Oficio 1/1
Fin
Si
14
Procede conforme a sus atribuciones, aplica su procedimiento interno de acciones legales civiles y determina el tipo de acción a realizar
Anexo 2
¿Se determinan causas para imposibilidad de cobro?
No
15
Se emprende la acción legal y en los diez primeros días hábiles del mes calendario siguiente al de la interposición del Juicio Ordinario Civil, emite comunicado a la DGAF, para su conocimiento
Oficio
Si
16
Emite oficio y dictamen en el que se determina el no ejercicio de las acciones legales, lo hace del conocimiento de la DGAF y de la RF, envía expediente a archivo de concentración
Expediente
Fin
Si derivado del ejercicio de las acciones legales judiciales o extrajudiciales, el beneficiario realiza reintegro del recurso ministrado en 2008, 2009 ó 2010, la DGJ comunicará a la DGAF para su conocimiento
Oficio
Fin

Derivado del análisis de los expedientes de los grupos apoyados, se consideró relevante mencionar por lo menos tres asuntos ejemplificativos en los que se consideró que hubo incumplimiento del convenio.

a) Caso 1 Interpretación formalista

En el libro *¿Podemos reducir la corrupción en México? Límites y posibilidades de los instrumentos a nuestro alcance*, escrito por el Dr. David Arellano Gault, explica cómo las auditorías del Órgano Interno de Control crearon un ambiente persecutorio generalizado que culminó en la parálisis del organismo desconcentrado, rigidizando las opciones y la capacidad de respuesta de los servidores públicos, quienes para evitar sanciones comenzaron a llevar a cabo un cumplimiento procedural estricto. Así, estas expectativas desmedidas empujaron a desvirtuar "un instrumento útil para localizar desviaciones con fines correctivos, a un instrumento de persecución".[83]

A continuación se explica *grosso modo* un caso de cómo "las reglas terminan formalizando el juego, pero, muchas veces, las reglas formales también tienen consecuencias no deseadas de la acción"[84].

Proyecto: Apertura de una verdulería

Estado: México

Monto: $450,000 pesos

Beneficiarios: 5 mujeres

[83] David Arellano Gault y Raúl Coronilla Cruz, *La corrupción institucionalizada en México: un ensayo sobre los límites de los instrumentos clásicos para combatirla,* en *¿Podemos reducir la corrupción en México? Límites y posibilidades de los instrumentos a nuestro alcance* (México: CIDE, 2012)., p. 19

[84] *Ibíd.*, p. 36.

En este caso, los beneficiaros comprobaron con documentos fiscales la correcta aplicación de los recursos, no óbice lo anterior se demandó el reintegro del total de los recursos debido a que en el proyecto se mencionaba la compra de una camioneta de carga *NISSAN Estaquitas* año 2007. Sin embargo cuando se hizo una visita de verificación la camioneta era una *Ford F-350* año 2000. A pesar de que los beneficiaros manifestaron que ya no les fue posible encontrar la camioneta estipulada en el convenio debido a que en los autos de segunda mano ese modelo específico ya lo habían vendido, y no obstante ambas camionetas costaban lo mismo, $150,000 pesos y servían de igual utilidad para transportar mercancías, el instituto demandó un incumplimiento del contrato y su rescisión para que las beneficiarias devolvieran la totalidad de los recursos, es decir, los $450,000 pesos.

b) Caso 2 Incumplimiento sustancial del convenio

Proyecto: Construcción de un invernadero

Estado: Tamaulipas

Monto: $600,000 pesos

Beneficiarios: 2 mujeres

En fecha 14 de julio de 2010 la entonces Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad celebró con Marcia Evangelina […] y Rosa Guadalupe […] el Convenio de Concertación con número de clave SIEL 2804194. Dicho acto jurídico contempló la voluntad de las partes para obligarse a cumplir con lo expresamente pactado.

Las demandadas estaban constreñidas a entregar la documentación que cumpliera con los requisitos fiscales y que comprobara la correcta aplicación de los recursos que se les entregó, ello de acuerdo con el **inciso B de la Cláusula Tercera** del convenio que a continuación se transcribe:

> *"B.- Entregar a "FONAES" en Porfirio Díaz # 218 (Calle 7), entre Morelos y Matamoros Palacio Federal Cuarto Piso, Ciudad Victoria Tamaulipas, C.P. 87000,* ***en un plazo no mayor a 60 días hábiles,*** *contados a partir de la entrega de los recursos que a través de este Convenio se formalizan, original y copia simple, para que previo cotejo les sea devuelto el original, de* ***los documentos que cumplan con los requisitos fiscales y que comprueben de manera fehaciente, la correcta aplicación de los recursos****."*

Las beneficiarias no entregaron dicha documentación, por lo tanto, el *Juez Aquo* consideró plenamente demostrada la acción de rescisión reclamada por el instituto y determinó que este incumplimiento, era suficiente para declarar rescindido el convenio base de la acción y, como consecuencia, condenó a las demandadas a restituir la cantidad de $600,000 (seiscientos mil pesos 00/100) más el pago del interés legal, gastos y costas.

En este caso, según las demandadas no pudieron cumplir con sus obligaciones alegando un caso fortuito porque fueron amenazadas por grupos delincuenciales de la zona por lo que no pudieron operar el invernadero. Así, pretendieron comprobar su dicho, con la visita de verificación de 26 de abril de dos mil trece, en la que el verificador adujo que en general el lugar "luce desolado", sin embargo ello eran cuestiones meramente subjetivas que no justificaban el incumplimiento de las obligaciones por parte de las demandadas.

Incluso las beneficiarias promovieron juicio de amparo directo en contra de la sentencia definitiva de fecha quince de agosto de dos mil trece dictada por el Magistrado del Segundo Tribunal Unitario en Materias Civil y Administrativa del Primer Circuito dentro del Toca Civil 293/2013, con motivo de la substanciación del recurso de apelación interpuesto en

contra del diverso fallo del treinta y uno de mayo de dos mil trece, de la cual el *Ad quem* calificó los agravios como **inoperantes** argumentando que si bien "el lugar parece deshabitado, tal circunstancia no es suficiente para concluir que tal situación fue provocada por los grupos delincuenciales, con lo cual no se demuestra el dicho de las enjuiciadas". Además, aunque el verificador haya percibido que en el trayecto se observaban "diversas casas en su mayoría destruidas", **nunca asentó, que el predio donde se encontraba el invernadero, se encontrara destruido o dañado.**

En suma, en este caso, al no cumplir con la construcción del invernadero, sí era viable demandar el reintegro de los recursos, ya que se estaba frente a un cumplimiento sustancial del convenio y no una mera formalidad.

c) Caso 3 Carga de trabajo al interior del organismo

Proyecto: Convenio de Concertación identificado con clave SIEL 3102917 de fecha cinco de septiembre de dos mil once para una "APERTURA DE NEGOCIO DE BANQUETES"
Estado: Veracruz

Monto: $299,823.33 (Doscientos noventa y nueve mil ochocientos treinta y dos pesos 33/100 M.N.).

ACTO RECLAMADO: La sentencia de apelación de fecha veintiocho de agosto de dos mil trece, dictada por el C. Magistrado del Tercer Tribunal Unitario de Circuito en materias Civil y Administrativa en los autos del Toca número 247/2013-II, relativos a la apelación interpuesta por el hoy quejoso en contra de la sentencia definitiva de veintisiete de mayo de dos mil trece, pronunciada por el C. Juez Tercero de Distrito en Materia Civil, en los autos del Juicio Ordinario Civil, radicado bajo el número de expediente 629/2012-IV.

El propio instituto llegó a promover Juicio de amparo Directo debido a que en el momento de presentar la demanda en primera instancia se equivocó en los datos del objeto del convenio. Ello porque utilizó el machete regular de "escrito de demanda".

El proyecto se trataba de otorgar recursos para un servicio de banquetes, sin embargo, el instituto al momento de escribir la demanda no rellenó bien los datos y dejó como objeto del convenio el de un proyecto para una guardería. Esto provocó que el juez de primera instancia no pudiera decretar la rescisión del convenio por virtud de que la demanda hablaba de otros hechos que no correspondían al caso en particular.

En el primer caso se nota una formalidad procedural, es decir, es un ejemplo de cómo los servidores públicos del Programa FONAES incurrieron en un estricto apego de la normatividad aplicable. Por lo que, al advertir que no se estaba cumpliendo estrictamente con lo estipulado en el convenio, entonces se inició una demanda judicial. Considero que, en el caso concreto no se tuvo un buen OIC que advirtiera de los riesgos de tener convenios sumamente específicos.

En el segundo caso se ejemplifican los asuntos en los cuales los beneficiarios no demostraban una correcta aplicación de los recursos, sin embargo llegaban hasta últimas instancias, lo cual implica mayores costos, con tal de no regresar el dinero que no utilizaron para el fin convenido.

El último caso trata de concientizar cómo incluso al interior del órgano desconcentrado se cometieron fallas por virtud de la carga de trabajo con los famosos “machetes” que utilizaban para litigar los asuntos ante el sistema.

Cabe destacar que el órgano desconcentrado promovió, durante 2012, asuntos por incumplimiento del convenio, aproximadamente por un total de mil trescientos setenta juicios ordinarios civiles y jurisdicciones voluntarias. Es importante acotar el análisis de dichos asuntos al considerar al menos dos Estados de la República en los que el programa de subsidios opera. Por un lado, Guerrero porque representa el Estado que demandó mayor

acceso a la justicia y por otro, Aguascalientes por ser el de menor número con procesos judiciales.

En primer lugar, Aguascalientes cuenta con tan solo cinco demandas promovidas durante 2012, ante los juzgados 2º, 3º, 4º, 5º y 10º en Materia Civil del Primer Circuito. En promedio por cada asunto, se demandó un monto de $85,000 (ochenta y cinco mil pesos).

Demandas con origen en el Estado de Aguascalientes

JUZGADOS DEL PRIMER CIRCUITO	Montos de las demandas
Segundo	$90,000
Tercero	$80,000
Cuarto	$79,498.05
Quinto	$74,965.58
Décimo	$100,000

Caso 1

El 8 de Mayo de 2009, a Leticia […] con residencia en Aguascalientes, se le otorgó un subsidio de $79,498.05. Sin embargo, seis meses después, las oficinas del Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad ubicadas en dicho Estado, dictaminó que se le debía demandar el reintegro de los recursos otorgados debido a que "no comprobó una correcta aplicación de los mismos".

En este sentido, después de haber cumplido el proceso interno correspondiente, el caso llegó a la Dirección General Jurídica ubicada en el Distrito Federal. Así, el 28 de marzo del 2012 el órgano desconcentrado presentó la demanda ante el 4º Juzgado de Distrito en Materia Civil del Distrito Federal. Por lo que, el *A quo* de dicho tribunal tuvo que echar

mano del llamado exhorto para poder estar en contacto con el juez de Aguascalientes, lugar donde reside la demandada.

El exhorto ocurre cuando el juez exhortante, en este caso el del Distrito Federal, le pide al tribunal del Estado donde se encuentren ubicados los demandados, conocido como juez exhortado, que coadyuve en la substanciación del proceso llevando a cabo ciertas diligencias en su circunscripción como lo son: emplazar y notificar a los demandados, citarlos para el desahogo de ciertas pruebas (testimonial, confesional, etc.). Estableciendo así la comunicación procesal entre los jueces.

Estas diligencias forman parte sustancial del litigio, sin ellas el proceso no puede ser impulsado, ya que en muchas ocasiones, los exhortos están ligados a los medios de prueba que las partes ofrecieron para demostrar su acción o su excepción.[85] Lo anterior ocurre en todos los asuntos del Programa de subsidios ya que los juicios tienen su origen en los diferentes Estados de la república, pero son tramitados en el D.F.

Durante este asunto en particular ocurrió lo siguiente:

- 30 de marzo 2012 el Juez en turno del Cuarto Juzgado en Materia Civil del Primer Circuito reconoció la personalidad de la parte actora, admitió la demanda y giró exhorto al Juez de Aguascalientes
- 28 de Mayo del mismo año, la parte actora proporcionó domicilio de la parte demandada y se giró exhorto con estos datos al juez de Aguascalientes
- El 03 de Julio, dos meses después, el juez exhortado acusó de recibido el exhorto
- El 19 de Julio se solicitó a las dependencias del IFE, CONAGUA, CFE, TELMEX, IMSS, SSP registro de antecedentes del domicilio

[85] Ovalle Favela, José ,*Teoría General del Proceso*, Colección de Textos Jurídicos Universitarios, Editorial Harla. México, 1994.

- Un mes después, las dependencias cumplieron con lo solicitado

No óbice lo anterior, ocho meses después de haber presentado la demanda y de accionar al sistema judicial, el 22 de noviembre el órgano desconcentrado, se **desistió de la acción**, por lo que se archivó como asunto concluido.

Caso 2

El 07 de Diciembre de 2010 Mario Lucero […] pidió un subsidio de $100,000.00 (cien mil pesos 00/100 M.N.) para abrir un local de comida llamado "Restaurant el Dorado". Ello no tuvo éxito ya que el Representante Federal de Aguascalientes dictaminó, medio año después, que el beneficiario incumplió el convenio. Por lo que el 23 de abril de 2012 el órgano desconcentrado inició una demanda en contra de Mario. Las siguientes fueron las actuaciones durante este proceso que duró diecinueve meses:

- 25 de abril se reconoció la personalidad de la parte actora, se admitió la demanda y se giró exhorto.
- 21 de mayo juez exhortado acusó recibo del exhorto
- 01 de junio el juez exhortado devolvió sin diligenciar
- 25 de junio la actora proporcionó domicilio del demandado y se giró exhorto con estos datos
- 16 de julio el juez exhortado acusó recibo del exhorto
- 24 de julio el juez exhortado devolvió sin diligenciar

En este asunto el Tribunal atendió una demanda de acceso a la justicia, sin embargo, durante un término mayor de un año, ninguna de las partes mostró interés en el proceso al no efectuar acto procesal o promoción para impulsar el litigio. Por ello, el 15 de noviembre

del 2013 el Juez en turno del Juzgado Décimo de Distrito en Materia Civil del Primer Circuito **decretó la caducidad** y archivó el asunto como concluido.

Caso 3

El 30 de agosto de 2010, Idalia Hernández […] fue beneficiaria de $74,965.58 (setenta y cuatro mil novecientos sesenta y cinco pesos 58/100 M.N.) Sin embargo, el 14 de julio de 2011, el Representante Federal del Programa en Aguascalientes dictaminó un incumplimiento en el convenio, por lo que el primero de octubre del 2012 fue demandada para que reintegrase los recursos. El proceso judicial consistió en lo siguiente:

- 03 de octubre se previno a la parte actora
- 17 de octubre el Juez en turno del Quinto Juzgado en Materia Civil del Primer Circuito reconoció la personalidad de la parte actora, admitió la demanda y giró exhorto al Juez de Aguascalientes
- 21 de octubre de 2013 la parte actora solicitó abrir el juicio a prueba
- 07 de noviembre de 2013 se abrió el juicio a prueba

A pesar de que este litigió llegó hasta la etapa de pruebas, el 11 de abril de 2014, es decir un año y medio después de iniciado el proceso, la parte actora se **desistió de la acción**.

Caso 4

El 28 de Julio de 2010, Bernardo […] solicitó un subsidio de $90,000.00 (noventa mil pesos 00/100 M.N) para su negocio que consistía en una Procesadora de Alimentos. Dos años después, fue demandado por incumplimiento del convenio.

- El 04 de octubre de 2012 el Juez en turno del Segundo Juzgado de Distrito en Materia Civil del Primer Circuito reconoció la personalidad de la parte actora, admitió la demanda y giró exhorto al Juez de Aguascalientes

- 11 de octubre juez exhortado acusó recibo del exhorto
- 14 de Noviembre la parte actora se **desistió**

Caso 5

El 11 de junio de 2009 Ana Karen […] solicitó un subsidio de $80,000.00 (ochenta mil pesos 00/100 M.N). Sin embargo, el 3 de Diciembre de 2012 fue demandada por incumplir el convenio. Cabe destacar que este último asunto es el único con sentencia. Durante el proceso que duró nueve meses, ocurrió lo siguiente:

- 06 de Diciembre el Juez en turno del Tercer Juzgado en Materia Civil del Primer Circuito reconoció la personalidad de la parte actora, admitió la demanda y giró exhorto al Juez de Aguascalientes
- 27 de Diciembre se solicitó a las dependencias del IFE, CONAGUA, CFE, TELMEX, IMSS, SSP registro de antecedentes del domicilio
- 24 de Enero de 2013 las dependencias cumplieron con lo solicitado
- 27 de Enero 2013 se proporcionó domicilio para emplazar al demandado
- 04 de Marzo 2013 la demandada dio contestación a la demanda
- 11 de marzo 2013 la parte actora solicitó se abriera el juicio a prueba

Medio año después, el 23 de septiembre de 2013 **se condenó** a la demandada al reintegro de los recursos.

En suma, a pesar de que los usuarios del sistema de justicia demanden acceso, ello no se garantiza simplemente con presentar una demanda. El objeto del litigio es demostrar la pretensión que se reclama a través de un proceso que sigue ciertos actos y formalidades necesarios, efectuados antes, durante y después, ligados entre sí por el efecto final.

Sin embargo, en los anteriores casos prácticos descritos, el órgano desconcentrado no aprovechó la oportunidad de acceder al sistema. Es decir, demandó la devolución de los recursos a los beneficiarios que incumplieron con el convenio, pero de los cinco litigios que se promovieron durante 2012, solamente uno obtuvo sentencia condenatoria, en un 60% se desistió de la acción y en otro 20% caducó el proceso.

Por un lado, el desistimiento extingue la acción, el derecho subjetivo de acudir ante los tribunales para reclamar la prestación del servicio jurisdiccional, es definitivo. Por otro, la caducidad es la pérdida de todos los derechos procesales "cuando cualquiera que sea el estado del procedimiento, no se haya efectuado ningún acto procesal ni promoción durante un término mayor de un año, así sea con el solo fin de pedir el dictado de la resolución pendiente"[86]. La caducidad tiene por efecto anular todos los actos procesales verificados y sus consecuencias; entendiéndose como no presentada la demanda, pero con la posibilidad de intentar la acción en cualquier juicio futuro.

El precio de acceder al sistema judicial se incrementa bajo la forma de juicios más largos.[87] En estos casos en particular, hubo procesos que duraron entre dieciocho y diecinueve meses.

Así, estudiar la estructura y dinámica del proceso a través de casos particulares permite avanzar en la explicación de los complejos mecanismos sociales del derecho.[88] Analizar los casos de la Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad en el Estado de Aguascalientes establece ciertas directrices que siguen los litigios de dicha institución. Comprender quién, cómo, cuándo y en qué condiciones se constituye el espacio del proceso, marca la manera en que se desarrolla,

[86]Código Federal de procedimientos Civiles, artículo 373 fracción IV.
[87] Fix-Fierro, Héctor, *op. cit.,* p. 3.
[88] Sergio López Ayllón, *op. cit.,* p. 1015.

independientemente del volumen de asuntos que se promuevan.[89] En este sentido, en el acceso a la justicia no importa qué tan litigioso sea el órgano desconcentrado sino la estructura y dinámica que siguen sus procesos para alcanzar o garantizar su derecho.

Para seguir escudriñando la substanciación de los procesos de la CGPNAES, es preciso conocer los asuntos, durante 2012, con origen en el Estado de Guerrero. En primer lugar, el Representante Federal de dicha entidad cumplió con lo establecido en el Manual de Procedimientos Operativos Institucionales. Con base en éste, se detectaron ciento un casos dictaminados como incumplimiento del convenio.

Dado lo anterior, se promovieron ciento un Jurisdicciones Voluntarias, es decir "acuerdos judiciales que declaran o constituyen una situación jurídica no controvertida" [90]. La jurisdicción voluntaria comprende todos los actos en que por disposición de la ley o por solicitud de los interesados se requiere la intervención del juez. Actos y hechos de transcendencia jurídica que son sometidos al conocimiento de la autoridad judicial para que los comunique a otras personas. Sin embargo, solamente una jurisdicción voluntaria logró la contestación del beneficiario, quien presentó los documentos que amparaban la correcta aplicación de los recursos.

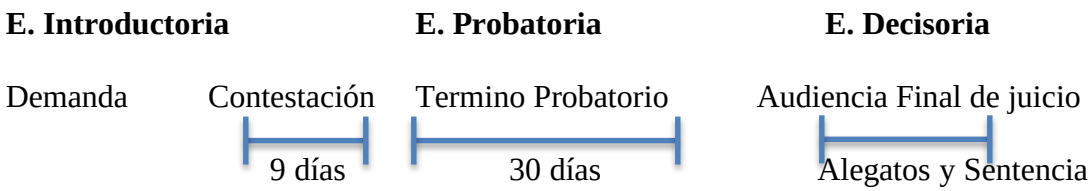
Por lo tanto, el órgano desconcentrado prosiguió a ejercer cien Juicios Ordinarios Civiles ante los Juzgados de Distrito del Primer Circuito. Litigios en los que se demandó: a) la rescisión del convenio y b) el reintegro de los recursos otorgados, cuyo monto total fue de $17,722,654.82 (diecisiete millones setecientos veintidós mil seiscientos cincuenta y cuatro pesos 82/100 M.N.) No obstante, durante el proceso judicial de recuperación de fondos sucedió lo siguiente:

[89] Sergio López Ayllón, *op. cit.*, pp. 1034 y 1035.
[90] Niceto Alcalá-Zamora y Castillo, *Eficacia de las providencias de jurisdicción voluntaria.* UNAM. México, p. 540.

- En 3 litigios el órgano desconcentrado no realizó la prevención adecuada, por lo que se desechó la demanda y se archivaron como asuntos concluidos
- Aún en 2014 siguen en trámite 3 litigios
- En 11 litigios el órgano desconcentrado como parte actora se desistió de la acción
- En 30 litigios el proceso judicial caducó. De los cuales, solamente en un asunto el órgano desconcentrado interpuso recurso de apelación, que fue desechado de plano por ser improcedente el medio de impugnación.
- Se lograron 34 sentencias condenatorias. Ello fue así porque los juicios se siguieron en rebeldía, ya que los beneficiarios no contestaron la demanda y se les declaró como confesos por no comparecer al tribunal en la audiencia de desahogo de pruebas.

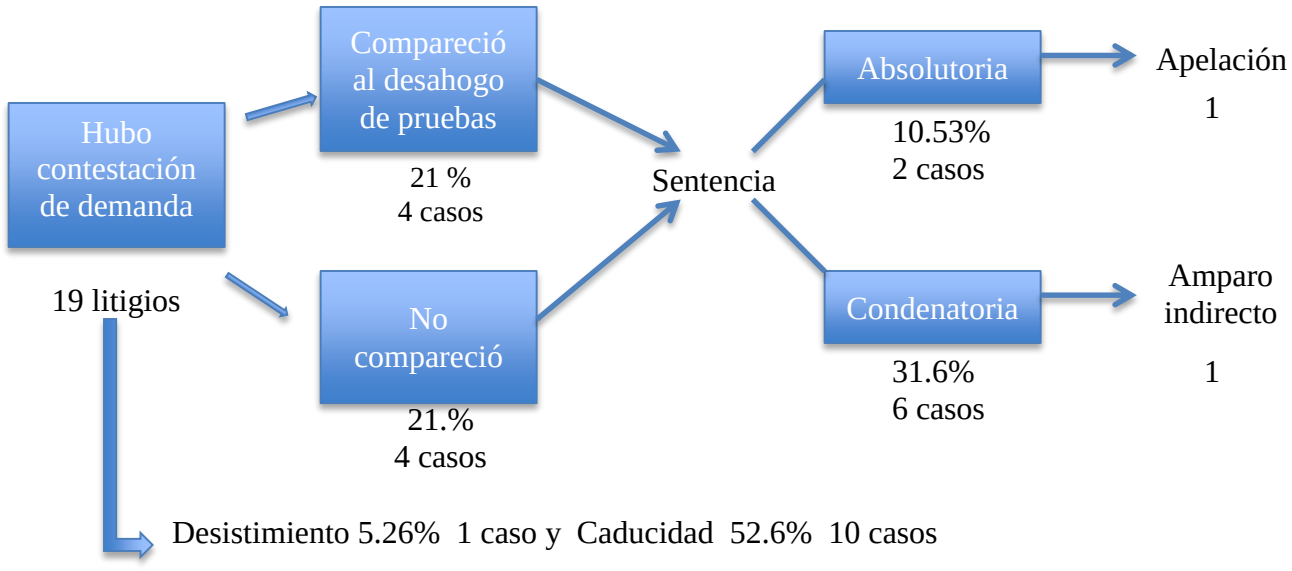
En este sentido, según Ovalle Favela, la contestación a la demanda es sólo una carga y no una obligación, por lo que su omisión no trae como consecuencia una sanción, sino una situación jurídica desfavorable para el que no ha comparecido. Por ello, una de las consecuencias de que un juicio se siga en rebeldía es que se presumen confesados los hechos de la demanda que se deje de contestar.

Además, el Código Federal de Procedimientos Civiles establece en el artículo 124 que la parte legalmente citada a absolver posiciones de la prueba confesional, será tenida por confesa en las preguntas sobre hechos propios que se le formulen: I.- Cuando sin justa causa no comparezca. Contrario a esto, lo ideal es que el demandado conteste y comparezca en la audiencia de pruebas, como se muestra en el siguiente esquema:



• ofrecimiento de los medios de prueba • admisión o rechazo, • preparación • ejecución o desahogo. • Valoración	Las partes expresan sus alegatos o conclusiones respecto a la actividad procesal precedente y el juzgador también expone sus propias conclusiones en la sentencia, con la que pone término al proceso en su primera instancia

Sin embargo, en los procesos con origen en el Estado de Guerrero, tan solo en 19 litigios los beneficiarios contestaron la demanda. Asuntos que se ejemplifican de la siguiente manera:



D. Conclusión

En suma, siguiendo este tipo de procesos, la impartición de justicia será un cascarón formal carente de contenido. Existen problemas que provocan la obstrucción del acceso a la justicia. En los asuntos con origen en el Estado de Guerrero, aproximadamente un 40% de los asuntos caduca debido a la falta de impulso procesal de las partes, 12% la parte actora se desiste de la acción, tan sólo en un 19% los asuntos son contestados por la parte demandada, y en un 4% estos comparecen al desahogo de la prueba confesional.

Además, no se tiene garantía de audiencia de la parte demandada. El primer gran cuello de botella es que en un 38% los demandados no contestan lo que provoca que el juicio se siga en rebeldía. Y por lo que toca al tema de pruebas, la CGPNAES ofrece la prueba confesional para su desahogo, sin embargo en este mismo porcentaje, los demandados no comparecen en la audiencia por lo que el juzgador los declara confesos de todas y cada una de las posiciones. (véase ejemplo en ANEXO 2).

El cobro del subsidio se tornó complejo, debido a que se tratan de agotar diversos vericuetos procesales: a) el manual de procedimientos interno, b) la jurisdicción voluntaria, c) el proceso judicial por medio de exhortos. Así, el Estado espera aproximadamente un año y medio para obtener una sentencia definitiva a su favor.

En este caso, un 40% de los asuntos las sentencias fueron condenatorias. Sin embargo, el riesgo asociado a la incertidumbre de ejecutar una sentencia es muy alto, ya que la justicia no sirve para garantizar el cumplimiento cuando hay falta de solvencia del beneficiario. Es decir, dicho problema está fuera de la maquinaria judicial, porque refleja cierto nivel de negligencia del Estado en el diseño de políticas públicas al elegir a los sujetos del subsidio, la manera en que se le da continuidad al manejo de los recursos por parte de los

beneficiarios, la selectividad de los proyectos, etc.. Así, el segundo gran cuello de botella es la fase de ejecución. Dicho incumplimiento provoca en última instancia, injusticia.

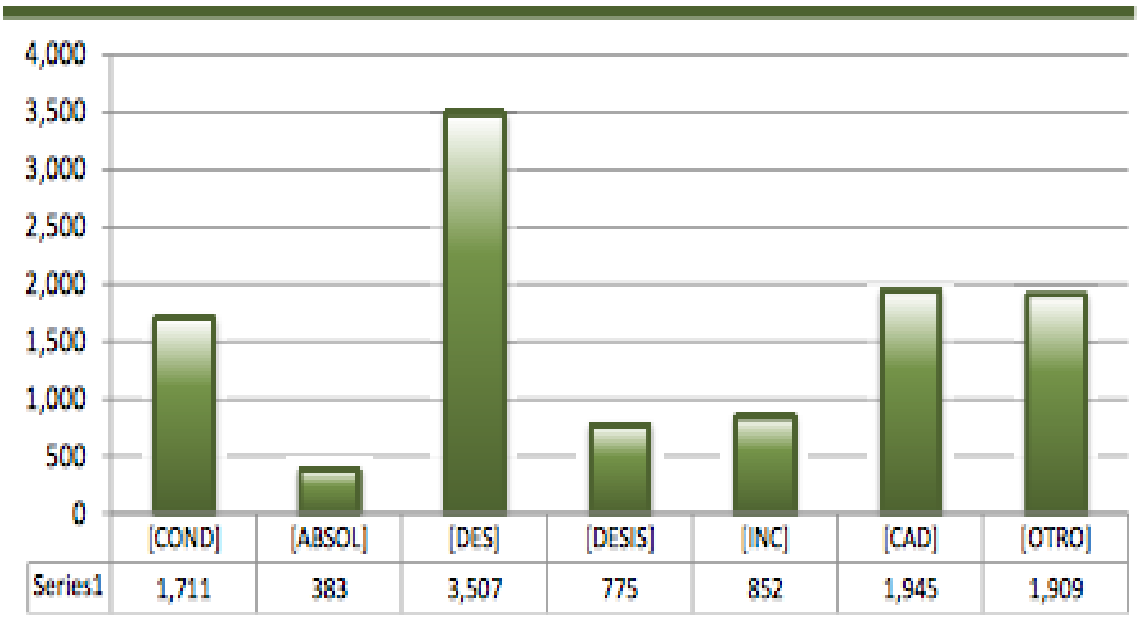
Por otra parte, la dinámica de los procesos que promueve el órgano desconcentrado ante el sistema, se puede comparar con el flujo del total de asuntos que ingresaron a los Juzgados de Distrito del primer circuito en materia civil durante 2012.

En este sentido, en la siguiente tabla y gráfica se muestra como en un 15% las sentencias son condenatorias y solamente un 3.47% absolutorias. Asimismo, en un 7% los actores se desisten de las acciones y en un 17.6% los procesos caducan.

Sin embargo, como era de suponerse, la dinámica que más utilizan los Juzgados de Distrito del Primer Circuito es el "desechamiento" de las demandas, en un 31.6%, lo cual concuerda con el ensayo, mencionado en capítulos anteriores, *El Poder Judicial Federal y su Política de Decidir sin Resolver* de la Dra. Ana Laura Magaloni Kerpel y Layda Negrete.

JUICIOS FEDERALES CIVILES O ADMINISTRATIVOS

		PENAL	ADMINISTRATIVA	CIVIL	TRABAJO	TOTAL
CONDENATORIA	[COND]	---	2	1,709	---	1,711
ABSOLUTORIA	[ABSOL]	---	0	383	---	383
DESECHAMIENTO	[DES]	---	19	3,488	---	3,507
DESESTIMIENTO	[DESIS]	---	0	775	---	775
INCOMPETENCIA	[INC]	---	15	837	---	852
CADUCIDAD	[CAD]	---	2	1,943	---	1,945
OTROS	[OTRO]		8	1,901		1,909
TOTAL		0	46	11,036	0	11,082



En suma, este desechamiento de 3, 488 demandas en materia civil demuestra la interpretación de los tribunales federales referente al contenido de los requisitos legales que deben satisfacerse antes de resolver un conflicto de fondo, sin que exista pronunciamiento alguno del juez federal sobre el alcance de los derechos del ciudadano que acude a la justicia.[91]

[91] Magaloni, Ana y Negrete, Layda, *op. cit.*, p. 7

VI. Capítulo IV Conclusiones

Un acceso a la justicia representa la posibilidad de un cambio social. Una impartición expedita, pronta, completa e imparcial de justicia es 'el derecho humano' más fundamental en un sistema igualitario moderno. Sin embargo, mayor parte de la carga de trabajo de los tribunales representa una movilización ineficiente de justicia.

Poco sabemos de la manera en cómo se estructura el trabajo de los tribunales, aún no se tiene una medida sólida de cómo se deberían construir medidores empíricos para conocer el acceso a la justicia. El presente trabajo de tesina tiene una propuesta de análisis a través de casos prácticos provenientes de un organismo desconcentrado, de cómo dicha institución accede a la justicia.

Este trabajo comenzó con la hipótesis siguiente: un aumento en la litigiosidad no significa necesariamente un mayor acceso a la justicia. Y ello fue así para el caso de estudio de la presente investigación, ya que las demandas iniciadas por la Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad (CGPNAES) durante los años 2003 a 2012 significó una contribución del diez por ciento en la carga de trabajo de los Juzgados de Distrito del primer circuito en materia civil, pero no un acceso efectivo a la administración de justicia.

Un funcionamiento efectivo y eficaz del sistema se evalúa, entre otras cosas, con base en la duración, costo y volumen de los asuntos. En este sentido, el acceso a la justicia en el presente caso propició, una movilización ineficiente de justicia, un proceso "costoso, lento, rígido e inflexible, con soluciones excesivamente antagónicas de "todo o nada".

Costoso porque los asuntos se substanciaban por exhortos y edictos, lento debido a que los juicios duraban entre dieciocho o diecinueve meses y, rígido ya que la manera de

determinar si hubo incumplimiento de los convenios fue con base en interpretaciones formales de los requisitos que el beneficiario de un subsidio debe llevar a cabo, lo cual generó que se litigaran los asuntos ante instancias judiciales para demandar el reintegro total de los recursos.

No es extraño que una característica común de todos los países que han logrado afianzar y consolidar un régimen democrático sea la existencia de un sistema de justicia efectivo.[92] Sin embargo, en México la justicia no cumple con los requisitos mínimos de eficacia y eficiencia, ya que hay un exceso de trabajo en tribunales, lo cual hace lentos y complicados los trámites jurídicos, es decir, hay deficiencias nodulares en materia de gestión especialmente en falta de rapidez y diligencia en la tramitación de asuntos, que dificultan el acceso a la justicia para la ciudadanía.

En este sentido, conforme al *estudio de opinión sobre la satisfacción de los usuarios de justicia ofrecido por los órganos de impartición de justicia en México* elaborado por la UNAM, es común que los problemas centrales de los tribunales sea el exceso de asuntos a resolver, lo cual genera, entre otras cosas, que la justicia sea lenta. En el caso concreto el universo de asuntos era de trece mil demandas, casi mil trescientas por año. Una carga constante para el sistema judicial que provocó rezagos y costos donde los requisitos mínimos de eficacia y eficiencia no existen.

A su vez, el estudio manifestó que para que un usuario esté satisfecho con el funcionamiento del tribunal es fundamental la agilización de los procesos. Sin embargo, en el caso en particular, el juicio era lento por su duración de casi veinte meses debido a los vericuetos procesales que implicaban: a) primero se debía dar cabal cumplimiento del Manual de Procedimientos interno, b) se recurría a iniciar una jurisdicción voluntaria, c) se

[92] Magaloni, Ana y Negrete, Layda, *op. cit.*, p. 4

tramitaba un juicio ordinario civil, d) todas las diligencias se tramitaban desde el Distrito Federal hasta la entidad federativa correspondiente a través de exhortos, e) después no se podía emplazar en buen termino a los demandados, f) los demandados no contestaban la demanda y no comparecían ante los tribunales, g) una vez iniciados los procesos éstos se caducaban o la parte actora se desistía de la acción.

Asimismo, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM manifestó que los tipos de conclusiones en juicio permiten evaluar el impacto de la justicia en los ciudadanos. En este sentido, para el caso concreto el proceso era rígido e inflexible por virtud de que los fallos de los juzgadores al declarar la rescisión de los convenios era con base en interpretaciones formalistas de los mismos, y emitían sentencias condenatorias que implicaban el reintegro total de los recursos, a pesar de que los demandados no contestaran ni comparecieran durante el juicio.

Si a esto se suma que casi la mitad de los usuarios conciben que los jueces tienden a favorecer a unas personas sobre otras y perciben a las sentencias como injustas, para el caso en concreto debido a que las partes en juicio eran una dependencia gubernamental accionando el sistema judicial en contra personas de escasos recursos, de grupos vulnerables, estos consideraron en mucho menor medida que el juez haya hecho una adecuada interpretación de la ley. Con ello se confirma la creencia general y hegemónica de que la percepción de la sentencia está determinada por el resultado del juicio.

Así, estudiar la estructura y dinámica del proceso, enfocado a un caso en particular, permitió avanzar en la explicación de los complejos mecanismos sociales del derecho. Es decir, por virtud del análisis desarrollado a lo largo de la tesina concerniente a la impartición de justicia, se puede conocer para el caso en concreto, si el proceso satisfizo las expectativas sociales o si el propio acceso a la justicia interrumpió la misma.

De los 100 litigios con origen en el Estado de Guerrero, que se presentaron durante 2012 ante los Juzgados de Distrito en Materia Civil del Primer Circuito para poder recuperar los recursos federales otorgados sucedió lo siguiente:

- 3% implicaron desechamiento de la demanda
- En un 12% la parte actora se desistió de la acción
- 40% de los asuntos caducaron por falta de impulso procesal
- 38% de los juicios los demandados no participaron en el proceso

Esta cultura jurídica, donde se litiga por litigar, y en la que los demandados no son oídos ni vencidos en juicio, termina siendo una barrera para el acceso a la justicia. Una justicia que no puede ser exigible. No existe una litis real.

En este sentido, solamente 4 casos no representaron una movilización ineficiente de justicia, ya que en éstos últimos, sí hubo una intervención del demandado, es decir contestó la demanda y compareció al desahogo de la prueba confesional, se impulsó el proceso hasta que se obtuvo sentencia, y la parte actora no se desistió de la acción.

No óbice lo anterior, en estos cuatro litigios se decidieron los casos pero realmente la justicia no los resolvió, ya que dejó sin respuesta, tanto para las partes en conflicto como para los potenciales litigantes, la pregunta de fondo: realmente hubo o no incumplimiento sustancial del convenio. Mientras que no exista una respuesta a esta interrogante es muy probable que se sigan presentando, una y otra vez, conflictos similares a aquéllos que ya se han estudiado.

Lo anterior, debido a que los funcionarios públicos que operan el Programa utilizan el manual de procedimientos interno para dictaminar un incumplimiento en el convenio

principalmente a partir de cuestiones de forma, lo que conlleva a iniciar un gran volumen de acciones legales, y ello con tal de no incurrir ante responsabilidades administrativas.

Superar la barrera del dictamen que hacen los servidores públicos acerca del incumplimiento de los convenios para evitar iniciar una acción legal y activar el aparato jurisdiccional, debería ser, por tanto, relativamente sencillo: bastaría con que los beneficiarios (población vulnerable de escasos recursos) revisasen cuidadosamente la ley y procuraran cumplir con todos los requisitos formales.

Suponiendo sin conceder que lo anterior fuese posible, si se analiza la forma de cómo la CGPNAES ha interpretado las causas de incumplimiento del convenio, se puede constatar que los requisitos han llegado a ser excesivos y, en algunos casos, ilógicos y absurdos. Ello se demostró con los casos prácticos que se describieron.

Si aspiramos a un verdadero Estado de derecho, a través de un acceso a la justicia efectivo, más bien le toca a los usuarios del sistema, como la CGPNAES, dejar de lado la tajante idea de instaurar demandas con tal de no incurrir en responsabilidad administrativa y adquirir la capacidad de litigar asuntos que representen cuestiones sociales relevantes, para que los tribunales puedan garantizar la eficacia real y tangible de los derechos fundamentales reclamados.

En suma, acceder a la justicia, es un derecho no sólo al acceso a los tribunales de manera formal, sino a una garantía efectiva que conlleva a asegurar, según sea el caso, que no se origine un estado de indefensión. Por lo que dada la problemática existente en el proceso de recuperación de los subsidios de la CGPNAES, se debe analizar si éstos deben ser recuperables en su totalidad o no a través de demandas judiciales, o más bien se trata de cuestiones de reestructuración de políticas públicas, de revisar los fundamentos del órgano desconcentrado, para así poner fin a la actitud litigiosa del instituto.

	MANUAL DE PROCEDIMIENTOS OPERATIVOS INSTITUCIONALES COORDINACIÓN GENERAL DEL PROGRAMA NACIONAL DE APOYO PARA LAS EMPRESAS DE SOLIDARIDAD	Fecha de Emisión: 24-04-2013 Control: PR-OP.INST.19 Página: 1 de 4 Número de revisión: 6
Áreas Responsables: Dirección General de Operación (Representaciones Federales), Dirección General Jurídica, Dirección General de Administración y Finanzas		
Procedimiento: Determinación del incumplimiento de las obligaciones para el Ejercicio de las Acciones Legales		

OBJETIVO

Determinar el incumplimiento de los beneficiarios a los convenios o contratos de concertación, celebrados tanto por la Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad (FONAES) o por el Instituto Nacional de la Economía Social (INAES), así como por aquellos programas que se le hayan asignado al órgano desconcentrado a partir del 4 de Diciembre de 1991. Lo anterior, para solicitar a la Dirección General Jurídica, el ejercicio de las acciones legales correspondientes y/o determinar su irrecuperabilidad, inexigibilidad, improcedencia, justificación notoria; imposibilidad del cobro o la prescripción de la acción de derechos de cobro, indistintamente.

DESCRIPCIÓN

Representante Federal.

1. Determina el incumplimiento de las obligaciones cuando los beneficiarios no cumplan con alguna de las obligaciones estipuladas en los convenios o contratos de concertación.

2. Elabora dentro de los cinco días hábiles siguientes, "oficio de requerimiento de pago derivado del incumplimiento de las obligaciones omitidas" dirigido al beneficiario (Anexo 1) y envía a la Subdirección de Área, Departamento o Personal asignado de la Representación Federal.

Elaboró	Revisó	Aprobó
Lic. Christian Israel Torres Chávez Subdirector de Zona C	Lic. Guillermo Cuéllar Chávez Director General Adjunto de Operación	Ing. Juan Carlos Arroyo García Director General de Operación
Lic. Octavio Meza Rodríguez Subdirector de Acciones Legales Civiles y Mercantiles A	Lic. María de Jesús Jiménez Ugalde Directora de Acciones Legales	Lic. Alberto Orcí Magaña Director General Jurídico
C.P. Mercedes Cervantes García Subdirectora de Contabilidad	Lic. Álvaro Rosales Márquez Director de Presupuesto y Contabilidad	Lic. Javier Eco. De A. Vallejos Dellaluna Director General de Administración y Finanzas

Subdirección de Área, Departamento o Personal asignado.

3. Recibe "oficio de requerimiento de pago derivado del incumplimiento de las obligaciones omitidas" (Anexo 1), en el plazo de quince días hábiles entrega al beneficiario, representante legal o apoderado y recaba el acuse de recibo o en su caso, levanta la minuta correspondiente.

    - No localiza al beneficiario en los domicilios registrados. Pasa a la actividad número 10.

    - Localiza al beneficiario, representante legal o apoderado. Continúa el procedimiento.

Beneficiario.

4. Recibe "oficio de requerimiento de pago derivado del incumplimiento de las obligaciones omitidas".

    - No da cumplimiento al requerimiento de pago en el plazo de diez días hábiles. Pasa a la actividad número 6.

    - Da cumplimiento al requerimiento de pago en el plazo de diez días hábiles. Continúa el procedimiento.

Representante Federal.

5. Integra documentación comprobatoria de cumplimiento en el expediente y emite dictamen de correcta aplicación de recursos de conformidad al procedimiento PR.OP-INST.05.

    Fin.

6. Realiza en los veinte días hábiles siguientes al incumplimiento del requerimiento de pago, visita de campo al beneficiario, representante legal o apoderado, levanta "Acta de visita para la verificación de la aplicación de los recursos otorgados" (Anexo 2) y requiere al Beneficiario, para que cumpla con las omisiones detectadas en la visita.

    - Cumple con las omisiones detectadas en la visita de verificación de la aplicación de los recursos otorgados, en el plazo de diez días hábiles. Pasa a la actividad número 5.

    - No cumple con las omisiones detectadas en la de la visita de verificación de la aplicación de los recursos otorgados, en el plazo de diez días hábiles. Continúa el procedimiento.

- Si el monto a recuperar es menor o igual a $100,000.00 (Cien mil pesos 00/100 M.N.), determinado como costo de recuperación. Pasa a la actividad número 7.

- Si el monto a recuperar es mayor al costo de recuperación. Pasa a la actividad número 10.

7. Elabora dentro de los diez días hábiles siguientes, "oficio de requerimiento de pago derivado de las omisiones detectadas en la visita de verificación" dirigido al Beneficiario (Anexo 3) y envía a la Subdirección de Área, Departamento o Personal asignado de la Representación Federal para su notificación.

8. Recibe "oficio de requerimiento de pago derivado de las omisiones detectadas en la visita de verificación" (Anexo 3), en el plazo de cinco días hábiles entrega al beneficiario, representante legal o apoderado y recaba el acuse de recibo o en su caso, levanta la minuta correspondiente.

    - No localiza al beneficiario en los domicilios registrados. Pasa a la actividad número 10.

    - Localiza al beneficiario, representante legal o apoderado. Continúa el procedimiento.

Beneficiario.

9. Recibe "oficio de requerimiento de pago derivado de las omisiones detectadas en la visita de verificación".

    - Da cumplimiento al requerimiento de pago derivado de las omisiones detectadas en la visita de verificación en el plazo de cinco días hábiles. Pasa a la actividad número 5.

    - No da cumplimiento al requerimiento de pago derivado de las omisiones detectadas en la visita de verificación en el plazo de cinco días hábiles. Continúa el procedimiento.

Representante Federal

10. Elabora el Documento para el Ejercicio de Acciones Legales (Anexo 4) que sustente el incumplimiento de las obligaciones contractuales para el análisis correspondiente, informa mediante oficio a la Dirección General Jurídica con copia de conocimiento a la Dirección General de Operación en los cinco primeros días hábiles del mes calendario siguiente al de su elaboración, captura causales de seguimiento en el Sistema Integral en Línea (SIEL) o cualquier otro sistema que llegare a implementarse, y recaba el soporte documental al que se refieren las normas de operación del presente procedimiento.

11. Remite mediante oficio, a la Dirección General Jurídica, el Documento para el Ejercicio de Acciones Legales (Anexo 4), dentro de los sesenta días hábiles posteriores a su elaboración, las constancias documentales de las acciones realizadas; y demás documentos e información a que se refieren las normas de operación de este procedimiento.

Dirección General Jurídica

12. Recibe y revisa documentación e información:

    - La información está completa. Pasa a la actividad número 14.

    - La información no está completa. Continúa el procedimiento.

13. Devuelve a la Representación Federal indicando la información y/o documentación faltante, para su debida integración.

Fin.

14. Da de alta expediente jurídico, procede conforme a sus atribuciones, aplica su procedimiento interno de acciones legales civiles, realiza el análisis correspondiente y determina si existe una o varias causas de falta de soporte documental, inexigibilidad o improcedencia, notoria imposibilidad de cobro (incobrabilidad) o irrecuperabilidad o prescripción de los derechos de cobro, indistintamente.

    - Existe alguna o varias de las causas enunciadas. Pasa a la actividad número 16.

    - No existe alguna de las causas enunciadas en este numeral. Continúa el procedimiento.

15. Emprende acción legal, y en los 10 primeros días hábiles del mes calendario siguiente al de la interposición del Juicio Ordinario Civil, emite comunicado a la Dirección General de Administración y Finanzas para su conocimiento.

16. Emite dictamen en el que se determina el no ejercicio de las acciones legales y lo hace del conocimiento de la Dirección General de Administración y Finanzas y de la Representación Federal para los efectos correspondientes, envía expediente a archivo de concentración.

Fin del procedimiento.

FONAES	MANUAL DE PROCEDIMIENTOS OPERATIVOS INSTITUCIONALES COORDINACIÓN GENERAL DEL PROGRAMA NACIONAL DE APOYO PARA LAS EMPRESAS DE SOLIDARIDAD	Fecha de Emisión: 24-04-2013 Control: NO-INST-19 Página: 1 de 3 Número de revisión: 6
Área Responsable: Dirección General de Operación (Representaciones Federales), Dirección General Jurídica, Dirección General de Administración y Finanzas		
Procedimiento: Determinación del incumplimiento de las obligaciones para el Ejercicio de las Acciones Legales		

NORMAS DE OPERACIÓN

1. La Representación Federal deberá sujetarse a la operación siguiente:

1.1. Una vez que detecte el incumplimiento, por parte del beneficiario, de cualquiera de las obligaciones estipuladas en los convenios o contratos de concertación suscritos, solicitará al beneficiario el reintegro de la cantidad no comprobada, invitándolo a que se presente en las oficinas de la Representación Federal, citando el domicilio de ésta, para que en un plazo de diez días hábiles contados a partir del día siguiente al de la notificación del oficio de requerimiento de pago derivado del incumplimiento de las obligaciones omitidas, reintegre la cantidad reclamada, o bien, aclare en su caso lo señalado en el oficio.

En caso de que el beneficiario, no habite ya en el domicilio registrado y no se cuente con referencia de un domicilio nuevo; si no es posible la localización de ninguno de los socios, la Representación Federal deberá levantar la minuta correspondiente y elaborará el documento para el ejercicio de las acciones legales, anexando el original de las minutas levantadas.

1.2. Si el beneficiario no da cumplimiento al requerimiento de pago derivado del incumplimiento de las obligaciones omitidas, realizará dentro de los veinte días hábiles siguientes al incumplimiento del requerimiento de pago, visita de verificación en la que se asiente la hora, día, mes y año en que se inicie y concluya la diligencia; nombre y cargo del visitador que practicará la diligencia; calle, número, población o colonia, municipio o delegación, código postal, entidad federativa; nombre del beneficiario, representante legal o apoderado; para efecto de señalar las causas por la que se realizará la visita para la verificación de la aplicación de los recursos otorgados.

Elaboró	Revisó	Aprobó
Lic. Christian Israel Torres Chávez Subdirector de Zona C	Lic. Guillermo Cuéllar Chávez Director General Adjunto de Operación	Ing. Juan Carlos Arroyo García Director General de Operación
Lic. Octavio Meza Rodríguez Subdirector de Acciones Legales Civiles y Mercantiles A	Lic. María de Jesús Jiménez Ugalde Directora de Acciones Legales	Lic. Alberto Orcí Magaña Director General Jurídico
C.P. Mercedes Cervantes García Subdirectora de Contabilidad	Lic. Álvaro Rosales Márquez Director de Presupuesto y Contabilidad	Lic. Javier Fco. De A. Vallejos Dellaluna Director General de Administración y Finanzas

1.3. Una vez practicada la visita para la verificación de la aplicación de los recursos otorgados, si el beneficiario no cumple con las omisiones detectadas en dicha visita, se procederá a identificar el costo de recuperación determinado previamente por la Dirección General Jurídica.

- Si el monto a recuperar es menor o igual a $100,000.00 (Cien mil pesos 00/100 M.N.), determinado como costo de recuperación, elaborará el oficio de requerimiento de pago derivado de las omisiones a la visita de verificación, enviándolo para su notificación y continuará con el procedimiento.

- Si el monto a recuperar es mayor al costo de recuperación, continuará con el procedimiento.

1.4 Elaborará el Documento para el Ejercicio de Acciones Legales, en el que se determine el incumplimiento de cualquiera de las obligaciones estipuladas en los convenios o contratos de concertación suscritos.

1.5 Reportará la elaboración del documento para el ejercicio de las acciones legales, a la Dirección General Jurídica con copia de conocimiento a la Dirección General de Operación, en los cinco días hábiles del mes calendario siguiente al de su elaboración.

1.6 Remitirá mediante oficio, a la Dirección General Jurídica el Documento para el Ejercicio de las Acciones Legales dentro de los sesenta días hábiles posteriores a su elaboración, acompañando las constancias documentales en original de las acciones realizadas.

Anexar la documentación e información siguientes:

a) Señalamiento de todos los domicilios ciertos y actuales del beneficiario, así como de sus representantes legales, y croquis de localización.

b) Convenio o contrato de concertación autógrafo; convenio(s) modificatorio(s), con los anexos que en los mismos se especifican a mano alzada.

c) Original de la póliza de cheque y/o contra recibo que acredite la entrega del apoyo.

d) Acuse de recibo original del requerimiento de pago derivado del incumplimiento de las obligaciones omitidas, formulado a los beneficiarios.

e) Original del acta de visita para la verificación de la aplicación de los recursos otorgados, efectuada a los beneficiarios.

f) En el caso de los asuntos en los que se haya determinado que el monto a recuperar es menor o igual a $100,000.00 (Cien mil pesos 00/100 M.N.), el acuse de recibo del Oficio de requerimiento de pago derivado de las omisiones a la visita de verificación.

g) Certificado de No Propiedad expedida por el Registro Público de la Propiedad y del Comercio de la entidad federativa en que se dio el apoyo, a nombre de los beneficiarios.

h) En su caso, la documentación con la que el beneficiario pretendió comprobar la correcta aplicación de los recursos otorgados.

i) La documentación a que hace referencia el procedimiento institucional PR-OP-INST-05, consistente en:

I. Validación normativa;

II. Opinión Técnica;

III. En su caso, se deberá remitir con documentación soporte, lo siguiente:

i. Verificación de las Declaraciones escritas y documentales;

ii. Acta de hechos de verificación en campo del o los solicitantes;

iii. Constancia de verificación de existencia de los bienes que aporta el solicitante y sus condiciones de uso;

iv. Verificación de documentos de comprobación de apoyos;

v. Acuse del oficio en el que comunica al beneficiario las omisiones, para que entreguen las declaraciones escritas y documentación comprobatoria que soporta la aplicación de los recursos.

vi. Acuse de notificación al beneficiario de visita de campo.

vii. Dictamen de la aplicación de los recursos aportados.

2. La Dirección General Jurídica, recibirá y revisará la información remitida por la Representación Federal:

2.1 Si la documentación e información no está completa será devuelta para su debida integración.

2.2 Si la documentación e información está completa dará de alta el expediente en el Sistema correspondiente, realizará análisis y determinará si existe una o varias causas de: irrecuperabilidad, inexigibilidad, improcedencia, justificación notoria, imposibilidad de cobro y/o prescripción.

2.3 Si existe alguna de las causas de irrecuperabilidad emitirá dictamen de no ejercicio de las acciones legales y lo hará del conocimiento de la Dirección General de Administración y Finanzas, así como de la Representación Federal para su conocimiento.

3. La Dirección General Jurídica, en su caso emprenderá acción legal y en los diez primeros días hábiles del mes calendario siguiente al de la interposición del Juicio Ordinario Civil, emitirá comunicado de dicha situación a la Dirección General de Administración y Finanzas para su conocimiento y efectos correspondientes

4. Si derivado del ejercicio de las acciones legales judiciales o extrajudiciales, el beneficiario efectuara reintegro del recurso ministrado en los ejercicios fiscales 2008, 2009 o 2010, comunicará a la Dirección General de Administración y Finanzas para el registro contable correspondiente.

ANEXO 2

SE
SECRETARÍA DE ECONOMÍA

FONAES

Representación Federal
Oficio No. RF/ /2013
Fecha y lugar de emisión del oficio.

Anexo 1

Oficio de requerimiento de pago derivado del Incumplimiento de las obligaciones omitidas

Nombre del responsable, apoderado legal
Nombre del beneficiario
Domicilio actual
Presente

En relación con el apoyo que se le otorgó mediante Convenio de Concertación No. *(...)*, de fecha *(...)* por un monto de *$____ (cantidad en letra __/100 M.N.)*, para la ejecución del proyecto consistente en *(señalar objeto del convenio)*, le informo que a la presente fecha ha incumplido en *(desglosar la causa del incumplimiento, debidamente fundada y motivada)*:

En virtud de lo anterior, le requiero el reintegro de la cantidad de *$____ (cantidad en letra __/100 M.N.)*, del recurso considerado como no aplicado, en términos del instrumento contractual, mismo que deberá realizar en el término de diez días hábiles que empezarán a correr a partir del día siguiente al de la notificación del presente oficio, en las oficinas de la Representación Federal en el Estado de _____, sito en: _____.

Atentamente,

C. Titular de la Representación Federal.

Av. Parque Lira No. 65, Col. San Miguel Chapultepec, C.P. 11850, Del. Miguel Hidalgo, México D.F.,
Tel.: (55) 2636 4100 www.fonaes.gob.mx

ANEXO 3

SE
SECRETARÍA DE ECONOMÍA

FONAES

Anexo 2

Acta de visita para la verificación de la aplicación de los recursos otorgados

En_____ siendo las _____, del día _____, el
Municipio o Delegación y Entidad Federativa — Horas y minutos — Día, Mes y Año

C. _____en su carácter de _____, de la
Nombre del visitador — Subdirector de Área, Departamento o Persona asignado

Representación Federal de _____, quien se identifica con_____
Entidad Federativa — Identificación Oficial vigente

expedida por _____, presente en el domicilio de_____
Institución que expide identificación oficial — Grupo de Trabajo o Sociedad

sito en_____ siendo atendido por el
Calle, número, Colonia, Código Postal

C. _____ en su carácter de _____ quien se identifica
Nombre del Beneficiario, Representante Legal o Apoderado — Cargo que ocupa en Grupo de Trabajo o Sociedad

con _____ expedida por _____ con el número _____
Identificación Oficial vigente — Institución que expide identificación oficial — Número de Identificación

y en presencia del (los) C. (C.) _____,
Nombre de las personas señaladas como testigos

con el objeto de levantar el Acta de visita para la verificación de la aplicación de los recursos otorgados mediante convenio de concertación con clave única SIEL de fecha _____.
Fecha del Contrato de Concertación

En este acto, se hace del conocimiento del beneficiario, que el objeto de la visita es revisar si existen omisiones o discrepancias respecto de las obligaciones pactadas en el convenio de concertación que tiene firmado con la Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad (FONAES) o con el Instituto Nacional de Economía Social (INAES), por lo que se procede a levantar el Acta de la presente visita:

Seleccione con una X la causa por la que se practica la visita de verificación de la aplicación de los recursos otorgados:

1. Presentó documentación comprobatoria extemporáneamente..... ( )
2. Presentó documentación comprobatoria con errores, alteraciones u omisiones en el documento..... ( )
   Especifique:
   _____
   _____
   _____
3. Presentó documentación insuficiente..... ( )
4. Comprobó parcialmente el recurso..... ( )
   Porcentaje no comprobado _____%

Conceptos de inversión

Autorizado			Comprobado		
Concepto	Cantidad	Monto $	Cantidad	Monto $	Bien Físico

5. Aplicó el recurso en conceptos diversos a los autorizados..... ( )
6. Los conceptos diversos corresponden al mismo subsector económico..... ( )
   Especifique:

   _____
   _____
   _____
   _____

7. Comprobó documentalmente y no físicamente la aplicación del recurso..... ( )
8. Existe comprobación física de la aplicación de los recursos; pero no está sustentado documentalmente..... ( )
   Especifique:

   _____
   _____
   _____
   _____

Se hace del conocimiento del beneficiario que cuenta con un plazo de diez hábiles contados a partir del día siguiente a la realización de la presente visita de verificación de la aplicación de los recursos, para acudir ante las oficinas de la Representación Federal _____ sito en _____
Entidad Federativa

_____ a efecto de exhibir las
Domicilio de la Representación Federal

pruebas suficientes para comprobar la aplicación de los recursos otorgados.

Observaciones:

_____
_____
_____
_____
_____

Se da por terminada firmando por duplicado la presente visita, entregando un tanto al beneficiario, siendo las _____, del _____, firmando de conformidad los que en ella intervinieron.
Horas y minutos — Día, Mes y Año

El Visitador	**El Beneficiario**
_____	_____
Nombre y firma	Nombre y firma
Testigo	**Testigo**
_____	_____
Nombre y firma	Nombre y firma

ANEXO 4

SE
SECRETARÍA DE ECONOMÍA

FONAES

Anexo 3

Oficio de requerimiento de pago derivado de las omisiones detectadas en la visita de verificación

Nombre del responsable, apoderado legal
Nombre del beneficiario
Domicilio actual
Presente

En relación a la visita para la verificación de la aplicación de los recursos otorgados, de fecha *(…)*, por el cual se le concedió un término de diez días hábiles para acudir ante las oficinas de esta Representación Federal a mi cargo, a efecto de comprobar fehacientemente la comprobación de los recursos otorgados mediante convenio de concertación No. *(…)* de fecha *(…)*, por un monto de *$____ (cantidad en letra __/100 M.N.)*, para la ejecución del proyecto consistente en *(señalar objeto del convenio)*, le informo que a la presente fecha ha incumplido en *(desglosar la causa de incumplimiento, debidamente fundada y motivada):*

En virtud de lo anterior, le requiero el reintegro de la cantidad de *$____ (cantidad en letra ___/100 M.N.)*, del recurso considerado como no aplicado, en términos del instrumento contractual, mismo que deberá realizar en el término de cinco días hábiles que empezaran a correr a partir del día siguiente al de la notificación del presente oficio, en las oficinas de la Representación Federal en el Estado de _____, sito en: _____.

No omito hacer de su conocimiento, que en caso de incumplimiento, este asunto será turnado a la Dirección General Jurídica para el ejercicio de las acciones legales correspondientes

Atentamente,

C. Titular de la Representación Federal.

ANEXO 5

SE
SECRETARÍA DE ECONOMÍA

FONAES

Anexo 4

Documento para el ejercicio de acciones legales

1. ANTECEDENTES.

1.1. Identificación del sujeto social. (1)

Nombre del beneficiario

Domicilio actual. (2)

Calle	Número	Colonia o Barrio
Localidad	Municipio	Entidad Federativa
Código Postal	Teléfono y Fax	E-mail

Nombre y domicilio de los representantes legales tratándose de persona moral. (3)

Carácter / cargo	Nombre	Domicilio actual

1.2 Identificación de los convenios o contratos de concertación. (4)

Concepto	Contrato o Convenio Inicial
INSTRUMENTO	
MODALIDAD	
SERVICIOS	
CLAVE UNICA	

1.3 Monto otorgado y número de póliza o contra recibo

FECHA (5)	

Nombre del Proyecto (6)
Objeto (7)
Conceptos de Inversión proyectados (8)
Conceptos de Inversión realizados (9)
Periodo de Capitalización: (10)
Descripción y lugar de ubicación de los bienes propiedad del beneficiario (11)

2. CAUSA DE INCUMPLIMIENTO DEBIDAMENTE FUNDADA Y MOTIVADA

12

3. MONTO POR EL QUE SE SOLICITA EL EJERCICIO DE LA ACCIÓN LEGAL

13

4. RAZÓN POR LA QUE SE CONSIDERA QUE NO FUE EXITOSO EL PROYECTO

14

5. DOCUMENTACIÓN QUE SE ANEXA

15

ELABORÓ

AUTORIZÓ

16

NOMBRE
PERSONAL DE LA REPRESENTACIÓN FEDERAL

FECHA

NOMBRE
TITULAR DE LA REPRESENTACIÓN FEDERAL

FECHA

Anexo 6 Posiciones típicas en una confesional

PLIEGO DE POSICIONES AL TENOR DEL CUAL DEBERÁ ABSOLVER **LA C. […],** EN LA PRUEBA CONFESIONAL OFRECIDA A SU CARGO, DENTRO DEL JUICIO ORDINARIO CIVIL PROMOVIDO EN SU CONTRA, EL CUAL SE ENCUENTRA RADICADO EN ESTE H. JUZGADO BAJO EL NÚMERO DE EXPEDIENTE: **345/2012.**

CUESTIONARIO

DIGA EL ABSOLVENTE SI ES CIERTO COMO LO ES:

1. QUE EL DÍA **26 DE DICIEMBRE DE 2008**, USTED CELEBRÓ CONVENIO DE CONCERTACIÓN CON LA ENTONCES COORDINACIÓN GENERAL DEL PROGRAMA NACIONAL DE APOYO PARA LAS EMPRESAS DE SOLIDARIDAD.

2. QUE USTED CELEBRÓ CONVENIO DE CONCERTACIÓN CON **CLAVE SIEL NO. 3101808**, CON LA ENTONCES COORDINACIÓN GENERAL DEL PROGRAMA NACIONAL DE APOYO PARA LAS EMPRESAS DE SOLIDARIDAD.

3. QUE USTED SE OBLIGÓ A CUMPLIR EN SU TOTALIDAD CON LAS OBLIGACIONES CONTENIDAS EN EL CONVENIO DE CONCERTACIÓN CELEBRADO CON **CLAVE SIEL NO. 3101808.**

4. QUE DERIVADO DE LA CELEBRACIÓN DEL MENCIONADO CONVENIO DE CONCERTACIÓN BASE DE LA ACCIÓN, USTED RECIBIÓ DE LA ENTONCES COORDINACIÓN GENERAL DEL PROGRAMA NACIONAL DE APOYO PARA LAS EMPRESAS DE SOLIDARIDAD, LA CANTIDAD DE **$270,000. 00 (DOSCIENTOS SETENTA MIL PESOS 00/100 M.N.).**

5. QUE EL OBJETO DEL CONVENIO DE CONCERTACIÓN CELEBRADO BASE DE LA ACCIÓN, CONSISTÍA EN APLICAR LOS RECURSOS AL PROYECTO DENOMINADO **APOYO A LA INVERSIÓN PRODUCTIVA, COMERCIAL Y DE SERVICIOS, PARA ADQUIRIR UN EDIFICIO**

6. QUE EN TÉRMINOS DE LA **CLAÚSULA TERCERA LETRA A**, USTED SE OBLIGÓ A APLICAR LOS RECURSOS QUE SE LE OTORGARON, CON

ESTRICTO APEGO AL OBJETO DEL CONVENIO DE CONCERTACIÓN CELEBRADO EL **26 DE DICIEMBRE DE 2008** CON LA HOY ACTORA Y QUE ES BASE DE LA ACCIÓN EN EL PRESENTE JUICIO.

7. QUE USTED INCUMPLIO LA OBLIGACION DE APLICAR LOS RECURSOS QUE SE LE OTORGARON, CON ESTRICTO APEGO AL OBJETO DEL CONVENIO DE CONCERTACIÓN CELEBRADO EL **26 DE DICIEMBRE DE 2008** CON LA HOY ACTORA Y QUE ES BASE DE LA ACCIÓN EN EL PRESENTE JUICIO.

8. QUE USTED INCUMPLIO LA OBLIGACION DE DESTINAR LOS RECURSOS POR LA CANTIDAD DE $270,000. 00 (DOSCIENTOS SETENTA MIL PESOS 00/100 M.N.) A LOS CONCEPTOS PREVISTOS EN LA CLAÚSULA PRIMERA DEL CONVENIO DE CONCERTACIÓN CON CLAVE SIEL NO. 3101808.

9. QUE EN TÉRMINOS DE LA CLAÚSULA TERCERA LETRA **B,** DEL CONVENIO DE CONCERTACIÓN CELEBRADO BASE DE LA ACCIÓN, USTED SE OBLIGÓ A ENTREGAR A LA PARTE ACTORA EN CALLE 7 NÚMERO 185 ENTRE 26 Y 28 COLONIA GARCÍA GINERÉS, MÉRIDA YUCATÁN, C.P. 97070 EN UN PLAZO NO MAYOR A 60 DÍAS HÁBILES CONTADOS A PARTIR DE LA ENTREGA DE LOS RECURSOS, ORIGINAL Y COPIA FOTOSTÁTICA DE LOS DOCUMENTOS QUE CUMPLAN CON LOS REQUISITOS FISCALES Y QUE COMPRUEBEN DE MANERA FEHACIENTE, LA CORRECTA APLICACIÓN DE LOS RECURSOS.

10. QUE USTED INCUMPLIO LA OBLIGACION DE ENTREGAR LA DOCUMENTACIÓN QUE ACREDITARA LA CORRECTA APLICACIÓN DEL RECURSO, DENTRO DEL PLAZO DE 60 DÍAS HÁBILES QUE SE PACTO EN LA CLAÚSULA TERCERA LETRA D DEL CONVENIO DE CONCERTACIÓN BASE DE LA ACCIÓN.

11. QUE EN TÉRMINOS DE LA CLAÚSULA TERCERA LETRA D; USTED SE OBLIGÓ A EJECUTAR EL DESARROLLO DE LAS ACCIONES DE CONFORMIDAD CON EL OBJETO DEL CONVENIO DE CONCERTACIÓN CELEBRADO BASE DE LA ACCIÓN.

12. QUE USTED INCUMPLIO LA OBLIGACION DE EJECUTAR EL DESARROLLO DE LAS ACCIONES DE CONFORMIDAD CON EL OBJETO DEL CONVENIO DE CONCERTACIÓN CELEBRADO BASE DE LA ACCIÓN.

13. QUE EN TÉRMINOS DE LA CLAÚSULA TERCERA LETRA **E**; USTED SE OBLIGÓ A ENTREGAR A LA ENTONCES COORDINACIÓN GENERAL DEL PROGRAMA NACIONAL DE APOYO PARA LAS EMPRESAS DE SOLIDARIDAD INFORMES PERIÓDICOS Y FINAL DE AVANCES EN EL EJERCICIO DE LOS RECURSOS, CONFORME A LA META Y OBJETIVO DEL CONVENIO DE CONCERTACIÓN CELEBRADO BASE DE LA ACCIÓN.

14. QUE USTED INCUMPLIO LA OBLIGACION DE ENTREGAR A LA ENTONCES COORDINACIÓN GENERAL DEL PROGRAMA NACIONAL DE APOYO PARA LAS EMPRESAS DE SOLIDARIDAD UN INFORME PERIÓDICO Y FINAL DE AVANCES EN EL EJERCICIO DE LOS RECURSOS, CONFORME A LAS METAS Y OBJETIVOS DEL CONVENIO DE CONCERTACIÓN CELEBRADO BASE DE LA ACCIÓN.

15. QUE EN TÉRMINOS DE LA CLAÚSULA TERCERA LETRA **H**; USTED SE OBLIGÓ A CUMPLIR CON SUS OBLIGACIONES DE CAPITALIZACIÓN, DE ACUERDO AL CALENDARIO ESTABLECIDO EN EL CONVENIO DE CONCERTACIÓN CELEBRADO BASE DE LA ACCIÓN.

16. QUE USTED INCUMPLIO CON LAS OBLIGACIONES DE CAPITALIZACIÓN, DE ACUERDO AL CALENDARIO ESTABLECIDO EN EL CONVENIO DE CONCERTACIÓN CELEBRADO BASE DE LA ACCIÓN.

17. QUE EN TÉRMINOS DE LA CLAÚSULA TERCERA LETRA **H**; USTED SE OBLIGÓ A CUMPLIR EN TODOS SUS TÉRMINOS CON LO DISPUESTO EN LAS REGLAS DE OPERACIÓN DE LA ENTONCES COORDINACIÓN GENERAL DEL PROGRAMA NACIONAL DE APOYO PARA LAS EMPRESAS DE SOLIDARIDAD VIGENTES, CON LAS OBLIGACIONES ESTIPULADAS EN EL CONVENIO DE CONCERTACIÓN CELEBRADO Y DEMÁS DISPOSICIONES JURÍDICAS Y ADMINISTRATIVAS APLICABLES.

18. QUE EN TÉRMINOS DE LA CLAÚSULA CUARTA DEL CONVENIO DE CONCERTACIÓN CELEBRADO BASE DE LA ACCIÓN, USTED SE OBLIGÓ A DEVOLVER A LA ENTONCES COORDINACIÓN GENERAL DEL PROGRAMA NACIONAL DE APOYO PARA LAS EMPRESAS DE SOLIDARIDAD LA CANTIDAD QUE NO HUBIERE UTILIZADO, MISMA QUE SERÌA EL COMPLEMENTO PARA ACREDITAR UNA CORRECTA APLICACIÓN DE LOS RECURSOS.

19. QUE USTED SE OBLIGÓ EN TÉRMINOS DEL CONVENIO DE CONCERTACIÓN CON CLAVE SIEL NO. 3101808, A REINTEGRAR A LA ENTONCES COORDINACIÓN GENERAL DEL PROGRAMA NACIONAL DE APOYO PARA LAS EMPRESAS DE SOLIDARIDAD LA CANTIDAD QUE NO UTILIZÓ, DE CONFORMIDAD CON LA CLAÚSULA CUARTA DEL CONVENIO CELEBRADO.

20. QUE USTED INCUMPLIO LA OBLIGACION DE DEVOLVER LA CANTIDAD QUE NO UTILIZÓ EN TÉRMINOS A LA CLAÚSULA CUARTA DEL CONVENIO DE CONCERTACIÓN CELEBRADO BASE DE LA ACCIÓN.

21. QUE EN TÉRMINOS DE LA CLAÚSULA DÉCIMA DEL CONVENIO DE CONCERTACIÓN CELEBRADO BASE DE LA ACCIÓN, CON CLAVE SIEL NO. 3101808, SE ESTABLECIÓ QUE EN CASO DE INCUMPLIMIENTO TOTAL O PARCIAL DE LAS OBLIGACIONES A SU CARGO, CONTENIDAS TANTO EN EL

CONVENIO BASE COMO EN LAS REGLAS DE OPERACIÓN DE LA ENTONCES COORDINACIÓN GENERAL DEL PROGRAMA NACIONAL DE APOYO PARA LAS EMPRESAS DE SOLIDARIDAD, SE TENDRÍA POR RESCINDIDO EL MISMO.

22. QUE DE CONFORMIDAD CON LAS OBLIGACIONES CONTRAÍDAS POR USTED EN TÉRMINOS DEL CONVENIO DE CONCERTACIÓN CON CLAVE SIEL NO. 3101808 , ESTABA OBLIGADA A COMPROBAR LA TOTALIDAD DE LOS RECURSOS OTORGADOS POR LA CANTIDAD DE $270,000. 00 (DOSCIENTOS SETENTA MIL PESOS 00/100 M.N.).

23. QUE EN TÉRMINOS DEL CONVENIO DE CONCERTACIÓN CELEBRADO BASE DE LA ACCIÓN, USTED SE OBLIGÓ A REINTEGRAR A LA COORDINACIÓN GENERAL DEL PROGRAMA NACIONAL DE APOYO PARA LAS EMPRESAS DE SOLIDARIDAD, LA TOTALIDAD DE LOS RECURSOS OTORGADOS, EN CASO DE NO COMPROBAR TOTAL O PARCIALMENTE LA CORRECTA APLICACIÓN DE LOS RECURSOS RECIBIDOS.

24. QUE EN TÉRMINOS DEL CONVENIO DE CONCERTACIÓN BASE DE LA ACCIÓN, USTED SE OBLIGÓ A REINTEGRAR A LA ENTONCES COORDINACIÓN GENERAL DEL PROGRAMA NACIONAL DE APOYO PARA LAS EMPRESAS DE SOLIDARIDAD, LA TOTALIDAD DE LOS RECURSOS OTORGADOS, SI OMITÍA COMPROBAR TOTAL O PARCIALMENTE LA CORRECTA APLICACIÓN DE LOS RECURSOS RECIBIDOS, POR LA CANTIDAD DE 270,000. 00 (DOSCIENTOS SETENTA MIL PESOS 00/100 M.N.)

25. QUÉ EN TÉRMINOS DEL CONVENIO DE CONCERTACIÓN CELEBRADO BASE DE LA ACCIÓN, USTED SE OBLIGÓ A REINTEGRAR A LA COORDINACIÓN GENERAL DEL PROGRAMA NACIONAL DE APOYO PARA LAS EMPRESAS DE SOLIDARIDAD, LA TOTALIDAD DE LOS RECURSOS OTORGADOS, SI OMITÍA APLICARLOS CONFORME AL OBJETO DEL MISMO O LOS UTILIZARA INADECUADAMENTE.

26. QUE USTED OMITIÓ REINTEGRAR A MI REPRESENTADA LOS RECURSOS OTORGADOS POR LA CANTIDAD DE 270,000. 00 (DOSCIENTOS SETENTA MIL PESOS 00/100 M.N.)

ME RESERVO EL DERECHO DE FORMULAR NUEVAS POSICIONES AL MOMENTO DE LA CELEBRACIÓN DE LA AUDIENCIA

LIC. […]
REPRESENTANTE LEGAL DEL INSTITUTO NACIONAL DE LA ECONOMÍA SOCIAL, CAUSAHABIENTE DE LA COORDINACIÓN GENERAL DEL PROGRAMA NACIONAL DE APOYO PARA LAS EMPRESAS DE SOLIDARIDAD.

VII. Bibliografía

José Ovalle Favela, *"El acceso a la justicia en México"*, Anuario Jurídico 1976-977, México, núms. 3-4, 1978.

-Santiago Oñate Laborde, "El acceso a la justicia y los no privilegiados en México", Revista de Derecho Procesal Iberoamericano, núm. 1, 1978.

Ávila, Sergio de, *El mexicano está lejos de los accesos a la justicia. Encuesta con prominentes juristas*, La justicia, México, t. XXXVI, núm. 592, agosto de 1979.

-Volkmar Gessner, *Los conflictos sociales y la administración de justicia en México*, UNAM, México, 1986.

-Tamayo y Salmorán, Rolando, *Class action. Una solución al problema de acceso a la justicia*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, México, año XX, núm. 58, enero-abril de 1987.

-Martí Capitanachi, Luz del Carmen, *La ineficiencia de los juzgados menores en Veracruz*, Boletín informativo del Instituto de Investigaciones Jurídicas, Xalapa, núm. 23, 1989.

-Armienta Calderón, Gonzálo, *La garantía procesal constitucional de acceso a la justicia fiscal"*, Revista de la Facultad de Derecho de México, México, t. XLII, núms. 181-182, enero-abril de 1992.

-Valdés, Clemente, *Acceso a la justicia*, El Foro, México, 8ª. Época, t. V, núm. 1, 1992.

-Ovalle Favela, José, *Tendencias actuales en el derecho procesal civil*, Pemex-Lex, México, núms. 63-64, septiembre-diciembre de 1993.

-Armienta Hernández, Gonzálo, *Necesidad de una coordinación administrativa entre la federación y los estados para la obtención de una justicia accesible a los administrados*, Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, Toluca, núm. 9, mayo-junio de 1995.

-Gozaini, Osvaldo, *El desplazamiento de la noción de derecho subjetivo por el acceso a la justicia sin restricciones (sobre problemas actuales de la legitimación y el proceso judicial),* Boletín Mexicano de Derecho Comparado, México, año XXVIII, núm. 83, mayo-agosto de 1995.

-Zepeda Lecuona, Guillermo Raúl, *Análisis económico de los costos de acceso a la justicia en el fuero federal y el fuero común (estado de Jalisco),* Revista de la Facultad de Derecho de México, México, t. XLV, núms. 201-202, mayo-agosto de 1995.

-Roccatti, Mireille, *Propuestas para asegurar el derecho de acceso a la impartición de justicia,* Justicia y derechos humanos, Toluca, núm. 14, agosto de 1995.

-Tamayo y Salmorán, Rolando, *Acceso a la justicia y estado democrático, redistribución y jurisdicción (derechos y mecanismos democráticos),* Revista de la Facultad de Derecho de México, México, t. XLV, núms. 203-204, septiembre-diciembre de 1995.

-Peralta Burelo, Francisco, *Justicia pendiente*, Crónica legislativa, México, nueva época, año V, núm. 8, abril-mayo de 1996.

-Ortiz Arana, Fernando, *Los desafíos de la justicia*, Revista del Senado de la República, México, vol. 2, julio-septiembre de 1996.

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

-Montoya Rivero, Víctor Manuel, *Las providencias cautelares en la justicia administrativa*, Revista del Senado de la República, México, vol. 3, núm. 6, enero-marzo de 1997.

-Sandoval Pérez, Esperanza, *Justicia alternativa*, Confluencias, Xalapa, vol. II, núm. 9, mayo de 1997.

-Zepeda Lecuona, Guillermo Raúl, *Particularidades del campo mexicano y el acceso a la justicia agraria*, Revista de los Tribunales Agrarios, México, año V, núm. 15, mayo-agosto de 1997.

-López, Jaime Nicolás, *Obstáculos en el acceso a la impartición de justicia (requisitos formales en materia tributaria*, Revista Ameinape, Querétaro, núm. 3, enero-junio de 1997.

-Reséndiz García, José, *El juicio de amparo, el acceso a la justicia y el fortalecimiento del Poder Judicial de la federación: condiciones para un Estado de derecho*, Revista del Instituto de la Judicatura Federal, México, núm. 3, diciembre de 1998.

-Ojeda Paullada, Pedro, *Vías efectivas de acceso a la justicia: mediación, conciliación y arbitraje*, Revista del Instituto de la Judicatura Federal, México, núm. 2, 1998.

-Bonilla López, Miguel, *Tribunales, territorio y acceso a la justicia*, Revista del Instituto de la Judicatura Federal, núm. 5, diciembre de 1999.

-Rodríguez Lozano, Amador, *Por un acceso real a la justicia en México. El caso del Instituto de Defensoría Pública*, Cuestiones constitucionales. Revista mexicana de derecho constitucional, México, núm. 2, enero-junio de 2000.

-Hugo A. Concha Cantú y José A. Caballero Juárez, *Diagnóstico sobre la Administración de justicia en la Entidades Federativas. Un estudio institucional sobre la justicia local en México*, UNAM, México, 2001.

-Héctor Fix-Fierro, *Tribunales, justicia y eficiencia. Estudio sociojurídico sobre la racionalidad económica en la función pública.* UNAM, México, 1ª reimpresión electrónica, 2013.

-Sergio López Ayllón y Héctor Fix-Fierro, *El acceso a la justicia en México. Una reflexión multidisciplinaria.* UNAM, México.