

LOS ELEMENTOS DE LA REFORMA JUDICIAL: UNA PROPUESTA MULTIDISCIPLINARIA PARA EL ESTUDIO DE LOS TRIBUNALES ESTATALES MEXICANOS*

José Antonio CABALLERO JUÁREZ
Hugo A. CONCHA CANTÚ**

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Modelo teórico*. III. *Aplicación del modelo: evaluando la reforma judicial en los tribunales estatales mexicanos*.

I. INTRODUCCIÓN

El concepto de reforma judicial resulta problemático para llevar a cabo un análisis empírico. A pesar de su aparentemente simple unidad conceptual, implica un gran número de aspectos a nivel institucional. Una institución es un conjunto de reglas, formales e informales, que comparten un propósito común y un mismo objetivo.¹ Por esta razón, una institución implica aspectos materiales y culturales, esto es, cuestiones organizacionales y estructurales, pero también tradiciones, costumbres y creencias personales, que en última instancia caracterizan a la institución como un todo coherente.

El término de “reforma judicial” se refiere a aquellos procesos orientados a la modernización o transformación de instituciones judiciales, y necesariamente implica cambios en los aspectos materiales o culturales

* Este trabajo fue presentado en la reunión 2001 de la Asociación de Derecho y Sociedad y el Comité de Investigación en Sociología del Derecho, en la Universidad de Europa Central, Budapest, Hungría, del 4 al 7 de julio.

** Investigadores del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

1 Como puede verse, ésta es una versión simplista de la definición establecida por North, D., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

de éstas. Es por ello que el término de “reforma judicial” usualmente alude a cualesquiera de las siguientes actividades: la *primera* incluye aquellos procesos que llevarán a la eventual transformación de la estructura de los tribunales (número de jueces, localización, gobierno, presupuesto); una *segunda* está enfocada a los diferentes cursos de acción que estas instituciones pueden tomar para cumplir sus labores (manejo de casos, administración del tribunal, capacitación); una *tercera* es la que se refiere a las reformas a leyes procesales. Todavía se podría hablar de otro aspecto que casi nunca se toma en cuenta, aquel que se refiere al modo específico en que los funcionarios judiciales entienden su función y llevan a cabo sus obligaciones.

Para poder analizar un proceso de reforma judicial es necesario distinguir entre los objetivos que se buscan alcanzar (eficiencia, independencia y accesibilidad) y las variables (estructurales, operativas, procedimentales y subjetivas) involucradas en el logro de dichos objetivos. En otras palabras, la complejidad del concepto requiere una clara distinción entre los objetivos o metas de la institución y las variables empíricas que contribuyen a materializar cada uno de ellos. De esta manera, el concepto de “reforma judicial” puede resultar efectivo y significativo en el análisis empírico, siempre y cuando sea empleado en conjunción con un modelo teórico o metodológico que incluya no sólo las metas que se buscan alcanzar, sino también las variables que las integran. Mientras que las primeras implican algunos elementos teóricos, normalmente utilizados en análisis deductivos, las segundas se enfocan en factores empíricos que son parte de un análisis inductivo. En consecuencia, la herramienta ideal para el estudio de un proceso institucional de cambio — como lo es la reforma judicial — es un modelo de análisis mixto, tanto inductivo como deductivo.

Los instrumentos diseñados para medir un proceso de reforma judicial (su evolución y su impacto) tienen que considerar este método combinado de análisis. Una vez que los elementos empíricos han sido reunidos y enlazados correctamente con los objetivos y metas que se supone deben cumplir, es posible tener una idea más clara de todo el proceso. Esto significa que los instrumentos analíticos serían utilizados en dos etapas. La *primera*, estaría dirigida a aislar datos empíricos que se pueden encontrar en los múltiples aspectos de una institución en particular (por ejemplo, sus características estructurales). La *segunda* etapa consistiría en unir todos estos elementos o datos fragmentarios para formar coherentemente un concepto teórico mayor (por ejemplo, el concepto de eficiencia).

Sin embargo, de este tipo de método surgen numerosas interrogantes cuando se trata de entender los alcances y límites de comparar diversas instituciones judiciales. ¿Cuál es el modo apropiado de comparar diversas instituciones?, ¿qué instituciones pueden ser comparadas si presentan diferentes características?, ¿qué se debe hacer si se requiere realizar una comparación entre algunas instituciones que están llevando a cabo procesos de reforma judicial y otras que no?, ¿cuáles son las variables que caracterizan a cualquier institución judicial?, ¿es una lista establecida de elementos?, ¿cómo pueden compararse los efectos institucionales de la reforma judicial?

Estas preguntas son importantes si queremos comparar estas instituciones considerando que los sistemas judiciales son diferentes. En muchos casos las diferencias son lo suficientemente significativas como para poner en riesgo cualquier intento de comparar dos o más instituciones judiciales. La gran variedad de arreglos institucionales que conforman un sistema judicial puede producir diferentes resultados en el modo en que opera la judicatura. Un ejemplo muy claro es que una institución judicial de carácter urbano tiene problemas muy diferentes que una de carácter rural. Por lo tanto, es necesario tomar en cuenta estas variables para poder realizar un estudio comparativo apropiado.

Este trabajo postula la posibilidad de desarrollar un método comparativo útil para medir cómo está funcionando el proceso de reforma judicial en diferentes sistemas jurisdiccionales. El modelo teórico está basado en los tres principios que rigen la actividad judicial en una democracia occidental (independencia, eficiencia y accesibilidad) y en la gran cantidad de variables (agrupadas en estructurales, procedimentales, operativas y subjetivas) que empíricamente se ha observado que constituyen a dichos principios. Usando la experiencia de analizar la reforma judicial en los 32 tribunales estatales mexicanos, trataremos de presentar un método combinado para comparar instituciones judiciales.

II. MODELO TEÓRICO

El modelo propuesto está dirigido a hacer un análisis institucional y está basado en lo que identificamos como los tres principios más importantes que orientan la actividad judicial. Éstos son *eficiencia*, *independencia* y *accesibilidad*. Para estudiar cómo trabajan estos principios dentro de una institución judicial, hemos desarrollado cuatro campos analíticos, que son *estructura y organización*, *procedimientos (actividad jurisdiccional)*, *administración y operación* y *elementos subjetivos (diná-*

micas individuales). Cada uno de estos elementos nos proporcionará evidencia de cómo cada uno de los principios está siendo alcanzado. Los cuatro contienen múltiples componentes que describen características específicas de una institución judicial.

El siguiente esquema muestra un ejemplo del modo en que los principios y los campos analíticos están enlazados a través de la existencia de variables específicas.

ESQUEMA METODOLÓGICO PARA ANALIZAR
PRINCIPIOS Y VARIABLES.

	<i>Eficiencia</i>	<i>Independencia</i>	<i>Accesibilidad</i>
<i>Estructura y organización</i>	Nombramientos	Nombramientos	Distribución geográfica
	Número de personal	Presupuesto	Capacidad instalada
	Presupuesto	Gobierno propio	Cortes regionales de apelación
	Controles administrativos	Controles disciplinarios	Juzgados de paz o de cuantía menor
<i>Procedimientos (actividad jurisdiccional)</i>	Legislación adecuada	Control del juez sobre el proceso	Difusión y claridad de la legislación
	Rezago de expedientes	Controles de responsabilidad	Debido proceso
	Debido proceso	Administración de cargas de trabajo	Plazos
	Carga de trabajo	Obstáculos al proceso	Mecanismos alternativos de resolución de conflictos (MARC)
	Plazos	Rezago de expedientes	Costos
	Controles de productividad		Asesoría legal
	Medios alternativos de resolución de conflictos (MARC)		
Costos			

	<i>Eficiencia</i>	<i>Independencia</i>	<i>Accesibilidad</i>
<i>Administración y operación</i>	Infraestructura	Servicio civil de carrera	Infraestructura
	Equipamiento	Salario	Manejo de información y estadísticas
	Servicio civil	Permanencia en el puesto	Asesoría legal
	Capacitación Personal	Jubilación	
	Manejo de información y estadísticas	Capacitación	
	Controles administrativos y procedimentales	Manejo de información y estadísticas	
<i>Elementos subjetivos (dinámicas individuales)</i>	Antigüedad y educación Origen y experiencia Ideología, actitudes	Antigüedad y educación Origen y experiencia Ideología, actitudes	Confianza

Los principios están distribuidos en la fila superior del cuadro (*eficiencia, independencia y accesibilidad*). Éstos son conceptos que se refieren a metas ideales sobre la institución, pero que por sí mismos están vacíos de contenido. Esto es, sabemos que la judicatura en un estado democrático occidental debe ser eficiente, independiente y accesible, pero no sabemos qué significa cualquiera de estos conceptos en realidad, porque pueden referirse a una multiplicidad de cosas. Es por ello que los conceptos deben construirse con relación a datos empíricos.

Dados los tres principios que guían las judicaturas en las democracias occidentales, argumentamos que cualquier proceso de reforma judicial busca cumplir por lo menos uno de estos principios y la mayoría de estos procesos busca satisfacerlos todos. Es importante mencionar que algunas medidas pueden favorecer a dos o más principios, aunque algunas pueden beneficiar a uno pero afectar a los demás.

El principio de *eficiencia* asegura el modo en que los jueces llevan a cabo sus labores. A estos funcionarios se les exige que completen las labores de acuerdo a los límites de tiempo y las condiciones establecidas por la ley.² Sólo si la justicia se lleva a cabo de acuerdo con las exigencias de rapidez y cumpliendo con las condiciones del debido proceso, es posible decir que se ha llevado a cabo un juicio justo.³

La *independencia* establece una frontera necesaria entre la actividad judicial y cualquier otra actividad gubernamental o actor político, para crear las condiciones que hacen esta actividad imparcial o neutral.⁴ La independencia judicial, en su faceta externa, significa que el Poder Judicial no se encuentra subordinado a ningún otro poder o fuerza social o que existen suficientes barreras que protegen al Poder Judicial de cualquier intervención para que pueda mantenerse neutral. La faceta interna de la independencia judicial significa que los jueces son autónomos. Cualquier juez, sin importar la jerarquía de su posición en la institución judicial, debe ser protegido de cualquier interferencia externa y debe otorgársele cierta independencia que le asegure condiciones de trabajo apropiadas

Los objetivos del *principio de acceso a la justicia* se refieren al modo en que las instituciones judiciales se mantienen accesibles a toda la sociedad, en lugar de sólo ser alcanzables para ciertos grupos privilegiados.⁵

Las filas en el esquema representan precisamente los campos analíticos que contendrán la información empírica. En otras palabras, clasificamos características reales de instituciones existentes de acuerdo a estos cuatro campos analíticos. Una vez que tenemos esta información empírica, podemos usarla para darle un significado específico a los principios comentados anteriormente. Esto significa, de acuerdo al ejemplo dado en el esquema, que la eficiencia se referirá a la existencia de ciertas variables estructurales como mecanismos de nombramiento, cierto número de personal, un presupuesto específico, así como a la existencia de ciertos controles administrativos.

2 Fix Fierro, Héctor, *La eficiencia de la justicia. Una aproximación y una propuesta*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995, y Pastor, Santos, *¡Ah de la justicia!: política judicial y economía*, España, Centro de Publicaciones del Ministerio de Justicia, Civitas.

3 Sarre, Miguel y Figueroa, Fernando, "Perspectives on the Right to a Fair Trial in Mexico", *The Right to a Fair Trial*, y Zuckerman, Adrian, "Justice in Crisis: Comparative Dimensions of Civil Procedure", *Civil Justice in Crisis*, Oxford University Press, 1999.

4 Cossío Díaz, José Ramón, *Jurisdicción federal y carrera judicial en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996.

5 Pastor, Santos, *op. cit.*, nota 2.

Es muy importante mencionar que el aspecto crucial de este marco es su coherencia. No importan los datos empíricos utilizados para llenar cada categoría y cada principio, pero deben ser iguales si estamos tratando de comparar diferentes instituciones.

El problema de los ejercicios comparativos es que no existen parámetros para establecer cuándo es el momento apropiado para utilizarlos. Las comparaciones deben hacerse dentro del mismo nivel de análisis en cuanto al contenido de estos niveles, como lo dio a entender Sartori⁶ hace ya varios años. No es una cuestión de simplemente confrontar conceptos o datos, sino de hacer estas comparaciones con coherencia epistemológica. Los conceptos deberían de ser comparados con otros conceptos y los datos deberían de ser comparados con datos equivalentes. Si los conceptos que caracterizan a las instituciones judiciales, principalmente eficiencia, independencia y accesibilidad, son complejos debido a la multiplicidad de variables posibles que los explican y los construyen, entonces la misma regla de comparación debiera serles aplicada.

Herramientas teóricas como las propuestas aquí para estudiar la reforma judicial, que utilizan datos para caracterizar conceptos, sólo pueden ser comparadas con otros marcos equivalentes. Por ejemplo, si el concepto de eficiencia de una institución judicial es entendido como la caracterización específica de 3 variables —asignación presupuestal, tiempo de la resolución y número de casos—, entonces la eficiencia de otra institución sólo puede ser analizada y comparada usando los mismos contenidos. Si esto no se cumple, entonces acabamos comparando cosas aparentemente similares pero que en realidad están describiendo fenómenos diferentes. La eficiencia de una institución judicial simplemente se está refiriendo a una cuestión totalmente distinta de la eficiencia analizada en otra. La conclusión es que cada uno de los tres conceptos usados para describir instituciones judiciales debería de agrupar el mismo número y tipo de variables si van a ser comparados con los conceptos de otras instituciones judiciales.

En cuanto a la primera categoría, *estructura y organización*, está diseñada para dar varias consideraciones sobre el tamaño de los tribunales estatales, su distribución geográfica y su capacidad. Además, contiene un análisis de los diferentes niveles que integran el Poder Judicial de cada estado. Los órganos que gobiernan la judicatura pueden ser exa-

6 Véase el famoso artículo de Giovanni Sartori, "Concept Misformation in Comparative Politics", *The American Political Science Review* LXIV, núm. 4, 1970, pp. 1033-1053.

minados desde tres perspectivas: sus atributos individuales, el modo en el que interactúan y las relaciones con cada tribunal dentro del sistema. Este análisis también puede considerar la relación entre el Poder Judicial y los otros poderes y el modo en el que el presupuesto de la judicatura es establecido.

La categoría de *procedimientos (actividad jurisdiccional)* pretende examinar todas las variables relacionadas con cualquier actividad jurisdiccional de las cortes. Puede incluir un análisis del marco legal existente y del modo en que el Poder Judicial lo concibe y lo aplica en sus interpretaciones. Algunos tipos específicos pueden incluir elementos distintivos del funcionamiento en materia civil o penal. También es importante incorporar el modo en el que los jueces ven su papel en los múltiples aspectos de su desempeño.

La categoría de *administración y operación* empieza por introducir una descripción de las instalaciones y del equipamiento de los tribunales. Busca dar una visión de los lugares en donde la actividad jurisdiccional se lleva a cabo, considerando no sólo los edificios como lugares para los jueces, sino también para la sociedad que busca soluciones para sus conflictos. El servicio civil de carrera y todos sus elementos pueden ser importantes en esta categoría, al igual que las consideraciones sobre salarios, capacitación, estabilidad y disciplina. Esta categoría debería considerar cuestiones de control de gestión de expedientes y administración del Poder Judicial. Adicionalmente, es importante examinar cómo el personal lleva a cabo sus obligaciones diarias, incluyendo el modo en que los recursos humanos están organizados y si hay alguna guía para las actividades de los tribunales. Finalmente, esta categoría podría introducir algunas consideraciones sobre el modo en que los tribunales producen información de sus propias actividades, cómo la presentan y cómo la utilizan.

La categoría de *elementos subjetivos (dinámicas individuales)* puede darnos un perfil amplio de las personas que trabajan como jueces, analizando su antigüedad en la institución y su nivel de educación, su experiencia en tareas tan delicadas y el modo en el que se convirtieron en miembros de la judicatura. Finalmente, es importante saber algo acerca de sus actitudes y su ideología como elementos que pueden determinar una dirección específica y estilo de funcionamiento.

III. APLICACIÓN DEL MODELO: EVALUANDO LA REFORMA JUDICIAL EN LOS TRIBUNALES ESTATALES MEXICANOS

Desde 1994, todos los tribunales estatales mexicanos (32) han experimentado una serie de transformaciones.⁷ Estas transformaciones han afectado una gama tan amplia de aspectos estructurales y operacionales que se ha vuelto muy difícil entender la situación de cada tribunal en específico y más aún desarrollar la perspectiva necesaria para comparar el proceso a nivel nacional.

Los tribunales estatales mexicanos presentan una gran variedad de estructuras, así como de procedimientos para llevar a cabo sus labores ordinarias. El proceso de reforma judicial experimentado por los tribunales estatales, también presenta importantes diferencias entre ellos. Debido a la información diversa obtenida de cada uno de los procesos, un esfuerzo para analizarlas desde un punto de vista comparativo también implica múltiples problemas. De hecho, un esfuerzo por comparar esta información probablemente generaría más confusión, en vez de permitirnos vislumbrar algo sobre la organización y el funcionamiento de los tribunales. Un ejercicio comparativo diseñado para calificar y clasificar tribunales estatales es aún más difícil. ¿Cómo podemos comparar un Poder Judicial estatal que tiene un presupuesto limitado y que lleva a cabo sus actividades principalmente en un ambiente rural, con uno que tiene suficiente presupuesto y que atiende principalmente a población urbana? El problema es todavía más complejo, dado que esta situación puede ocurrir también al interior de un mismo Poder Judicial: ¿cómo se puede comparar un tribunal competente en materia civil y penal en una región indígena, con un tribunal especializado en materia mercantil que se encuentra en la capital del estado? Si la pregunta se enfoca en el equipamiento, tendríamos un problema similar, ya que es difícil comparar un tribunal que opera con prácticamente nada de equipo con otro que está equipado con tecnología moderna.

Para contestar estas preguntas no es suficiente reconocer qué tan diferente es el contexto en que estos tribunales se desenvuelven, así

7 Como puede observarse en Concha Cantú, Hugo A. y Caballero Juárez, José Antonio, *La reforma judicial en las entidades federativas* (presentado en la reunión anual de 2000 de la Asociación de Derecho y Sociedad en Miami), publicado en Serna de la Garza, José María y Caballero Juárez, José Antonio, *Estado de derecho y transición jurídica*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 235-290. Véase también de los dos primeros autores, *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas: un estudio institucional sobre la justicia local en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001.

como su equipamiento, ya que este ejercicio sólo podría llevarnos a dar cuenta de que comparar es prácticamente imposible. Comparar sistemas judiciales de diferentes estados o países o tribunales dentro del mismo sistema, sólo puede hacerse enfocándose en los elementos comunes a cualquier tribunal en una democracia occidental. Estos elementos incluyen, entre otros, una organización jerárquica, procedimientos que respeten las garantías de debido proceso, un sistema administrativo separado del papel adjudicatorio, así como las mismas atribuciones y jurisdicción. Lo que queremos recalcar es que mientras una afirmación diga que un tribunal X es mejor que uno Y, podría no decir mucho de estas dos instituciones; un análisis del modo en el que administran sus recursos o cómo usan su equipamiento podría dar una mejor descripción de cómo trabajan estas organizaciones.

Las siguientes son algunas conclusiones obtenidas después de haber comparado tribunales estatales mexicanos usando el método explicado anteriormente. Comparamos lo que consideramos los temas principales de cuatro categorías analíticas distintas, en las cuales clasificamos cualquier institución judicial. Éstas fueron: su estructura, su actividad jurisdiccional, su administración y la dinámica subjetiva de los individuos que trabajan en los tribunales. Con estas comparaciones podemos identificar las tendencias seguidas por los tribunales estatales desde una perspectiva nacional, que eventualmente nos dará una perspectiva general de la justicia en el país desde un punto de vista institucional. Claro, esto es sólo una primera aproximación a los tribunales estatales mexicanos. Estamos conscientes de que faltan más estudios para llegar a conclusiones mejor fundamentadas.

Es importante remarcar que los principios mostrados en las columnas del esquema rara vez están compuestos por elementos aislados. Muchas de estas variables que caracterizan los diferentes aspectos de estas instituciones se pueden encontrar como componentes de diferentes principios; por ejemplo, un mecanismo apropiado de nombramiento de jueces será relevante para la eficiencia y la independencia. Es relevante para la independencia ya que es común ver cómo los otros poderes participan en el proceso de selección. Pero también puede ser relevante para el principio de eficiencia ya que el proceso de selección involucra la búsqueda de jueces capaces. Si consideramos que los jueces también tienen que ser respetables, deberíamos pensar que el principio de accesibilidad también está involucrado. Otro ejemplo puede observarse considerando el modo en el que los tribunales están equipados. Este tema es considerado como parte de lo que llamamos *administración y operación*, y fácilmente puede ser identificable como un tema que se

encuentra estrechamente relacionado con el principio de eficiencia. Este hecho simplemente demuestra que los principios que conforman el modelo ideal de una institución judicial interactúan entre sí. Si un tribunal es independiente, es muy probable que también sea, hasta cierto punto, eficiente y accesible.

Utilizando este método, procedimos a reunir información de todos los tribunales estatales y a clasificarla en cada una de nuestras cuatro categorías principales, tomando en cuenta su relación con los tres grandes principios.

1. *Eficiencia*

Como hemos mencionado, la eficiencia en la judicatura puede considerarse como una búsqueda para lograr el mejor desempeño con los menores costos posibles. Una gran variedad de medidas que están diseñadas para obtener el difícil equilibrio entre desempeño y costo entran en este principio.⁸ Generalmente hay una tensión permanente entre estas dos metas y es muy probable que una acción que ayude a mejorar el desempeño tenga un impacto negativo en los costos y viceversa.

Durante el proceso de reforma judicial que empezó en la década pasada en tribunales estatales mexicanos, los temas relacionados con la eficiencia fueron los que ocuparon la mayor parte de la atención de los funcionarios judiciales. Y entre ellos, la disminución del tiempo que se tarda en decidir un asunto es la que concentra la mayoría de los esfuerzos. Casi cualquier discusión que involucre a la judicatura se refiere a lo que se ha alcanzado o falta por hacer para reducir el tiempo necesario para terminar un juicio. Por lo tanto, el tema del rezago de expedientes está estrechamente ligado a esta cuestión.

Es importante hacer notar que los esfuerzos para reducir costos han estado limitados debido a las pobres condiciones en las que han operado tradicionalmente los tribunales. Algunas estrategias diseñadas para mejorar la eficiencia de estos últimos han sido:

- Mecanismos de nombramiento que produzcan jueces más capaces;
- Aumento de personal;
- Incremento de presupuesto;

⁸ Fix Fierro, Héctor, *op. cit.*, nota 2.

- Establecimiento y mejoramiento de controles administrativos en el manejo de recursos;
- Reformas legislativas para simplificar los procedimientos judiciales;
- Esfuerzos importantes y públicos para reducir el rezago judicial;
- Revisión del debido proceso legal (enfaticando el cumplimiento de términos);
- Mejor distribución y manejo de expedientes;
- Establecimiento y mejoramiento de controles de productividad;
- Uso de mecanismos alternativos de resolución de conflictos (MARC) para reducir la carga de trabajo;
- Remodelación y, en muchos casos, ampliación de las instalaciones;
- Implementación de mejoras del equipamiento;
- Desarrollo de un servicio civil de carrera;
- Introducción de programas de capacitación permanente;
- Establecimiento de políticas de recursos humanos (selección, contratación y formación);
- Establecimiento de sistemas de información y de estadística;
- Rediseño de procesos de trabajo interno;
- Mayor atención al perfil necesario de los juzgadores.

Vale la pena señalar que prácticamente no hay información que mida el impacto de las reformas. Por lo tanto, es muy difícil establecer cuál ha sido el verdadero resultado del proceso de reforma. Algunos funcionarios judiciales creen que éstas no han tenido los efectos deseados y algunos incluso consideran que han tenido un impacto negativo en los tribunales.

Sin embargo, hay algunos efectos de la reforma que son evidentes. Fuentes de los tribunales estatales están constantemente señalando cómo han mejorado en muchas de sus áreas. De hecho, estas reformas están teniendo tanta atención que nos lleva a creer que los tribunales estatales decidieron hacer de la cantidad una prioridad sobre la calidad en su agenda de reformas. Ante este fenómeno, podemos argumentar que la calidad de las resoluciones es un tema que todavía requiere de solución. Los esfuerzos por mejorar las resoluciones de los tribunales han sido limitados y las herramientas empleadas para revisar su calidad son muy simples. La mayoría se enfoca solamente en el resultado de la resolución cuando una de las partes presenta una apelación. De este modo, se considera que un juez está haciendo un buen trabajo si la mayoría de sus resoluciones son confirmadas por una instancia supe-

rior. Un sistema más complejo para medir la calidad de las resoluciones tendría que usar herramientas más sofisticadas.

Por otro lado, la mayoría de los esfuerzos orientados a mejorar la eficiencia de los tribunales han sido desarrollados en una forma bastante simplista. Tal vez el ejemplo más representativo es la reforma de leyes. Prácticamente no han existido proyectos que involucren el uso de variables diversas para enfocar los problemas de eficiencia de la judicatura, lo que muestra una completa falta de planeación estratégica judicial.

Como se ha señalado anteriormente, los tribunales estatales mexicanos usualmente emplean instrumentos muy simples para medir y evaluar el resultado de sus proyectos o incluso sus actividades diarias. Los tribunales todavía utilizan sistemas de evaluación que fueron desarrollados cuando menos hace cincuenta años y, en muchos casos, la información que proveen estas fuentes tiene un uso muy limitado. Algunas judicaturas han ajustado estas herramientas para adaptarlas a sus necesidades actuales. La mayoría de estos ajustes están estrechamente relacionados a la introducción de instrumentos diseñados para controlar la productividad de cada juez. No obstante, la evaluación del desempeño es todavía una cuestión pendiente en los tribunales estatales mexicanos.

2. Independencia

Detrás del principio de independencia yace la necesidad de garantizar que los tribunales sean imparciales. Esto no sólo favorece a los ciudadanos ordinarios al protegerlos de cualquier tipo de conducta arbitraria, sino que también asegura que la institución legitimada para interpretar la ley lo haga sin ninguna influencia externa.

Aunque la eficiencia ha ocupado la mayor parte de la atención de los funcionarios judiciales en el proceso de reforma, la independencia no ha sido dejada de lado. De hecho, en muchos casos es posible identificar las medidas tomadas para fortalecer la independencia del Poder Judicial, lo cual también tiene un impacto favorable en la eficiencia. Un ejemplo de esto puede ser el aumento en el presupuesto del Poder Judicial y la introducción de métodos que reducen las decisiones discrecionales en el proceso.

La independencia tiene que ser entendida en sus dos vertientes. Por un lado, incluimos la preservación de la judicatura de la intervención de agentes públicos o privados. Esto es lo que podemos identificar como

independencia desde un punto de vista externo. Por otro lado, observamos al interior de la judicatura para determinar si los jueces pueden mantenerse autónomos de sus superiores cuando deciden en un proceso. Esta es la independencia interna.

La situación en los tribunales estatales mexicanos revela que la independencia externa ha mejorado en varios aspectos, mientras que en la independencia interna todavía queda mucho por hacer. Muchos poderes judiciales locales todavía preservan una estructura jerárquica demasiado vertical que frecuentemente interfiere con la autonomía de los jueces. En algunos casos, la introducción de nuevos mecanismos diseñados para mejorar los controles administrativos, de productividad y disciplinares, puede tener un impacto negativo en la independencia interna.⁹

La independencia interna también puede ser afectada cuando los criterios para asignar equipo o recursos humanos no están claramente señalados. La falta de estos criterios convierte al proceso de asignación en algo discrecional, lo que puede crear incentivos para discriminar jueces. Por ejemplo, en un determinado tribunal estatal, un juez podría tener cinco computadoras, mientras que el juez a su lado difícilmente tiene una.

Desde una perspectiva institucional es importante señalar cómo ha ocurrido la transformación de la judicatura. En muchos estados, la reforma judicial empezó desde afuera del Poder Judicial. De hecho, a mediados de los noventa, cuando empezaban los procesos de reforma, los gobernadores presentaron varias iniciativas para modificar las leyes que gobernaban a la judicatura.¹⁰ Algunas veces incluso la planeación y diseño de las iniciativas que iban a transformar las leyes de la judicatura, fueron hechas sin la asistencia de ningún miembro del Poder Judicial. Es algo irónico que el Poder Ejecutivo haya sido el responsable de fortalecer la independencia judicial, ya que tradicionalmente los gobernadores estatales han representado una barrera importante para alcanzar la independencia judicial.

Hasta el momento es todavía muy difícil hacer una conclusión general sobre la independencia en tribunales estatales mexicanos. Hay al menos doce estados donde la construcción de independencia judicial está todavía en una etapa muy temprana. Sin embargo, es importante señalar que todas las judicaturas están actualmente en el proceso de

⁹ Esta situación claramente ejemplifica cómo es posible favorecer un principio (eficiencia) mientras se afecta otro (independencia).

¹⁰ Esto también es cierto para la judicatura federal, ya que su proceso de reforma inició en 1994 cuando el presidente Zedillo mandó una iniciativa al Congreso para transformar el Poder Judicial.

fortalecer su independencia. Algunas de las estrategias principales para lograr este principio son las siguientes:

- Implementación de mecanismos de designación que produzcan jueces más independientes;
- Aumentos presupuestales con mecanismos más autónomos para negociarlos;
- Establecimiento de mecanismos de auto-gobierno para separar las labores administrativas de las judiciales;
- Establecimiento y mejoramiento de controles disciplinarios;
- Establecimiento de procedimientos transparentes y mecanismos de exigibilidad de la responsabilidad derivada de aquéllos;
- Establecimiento de sistemas para manejar la carga de trabajo;
- Participación activa con el Congreso en la elaboración de leyes que afectan a la judicatura;
- Establecimiento de la carrera judicial;
- Mejoramiento de las condiciones salariales;
- Establecimiento de inamovilidad judicial;
- Campañas de relaciones públicas y de comunicación;
- Reglas que garanticen la estabilidad profesional;
- Programas de capacitación y de educación continua;
- Mejores condiciones de retiro;
- Mejores condiciones de trabajo para respaldar la autoestima.

Es necesario reconocer que, aunque las judicaturas han tomado medidas serias para garantizar su independencia de agentes externos, todavía falta mucho por hacer en la vertiente de la independencia interna. La verdadera construcción de la imparcialidad requiere de jueces que sean inmunes a cualquier tipo de presión.

Otra cuestión importante con la independencia judicial tiene que ver con sus consecuencias. Las judicaturas tienen que ser capaces de producir resoluciones imparciales, bien redactadas, en un periodo corto. Para que esto suceda también es necesario fortalecer la rendición de cuentas de la judicatura. Los jueces deben responder por su desempeño en el trabajo y por eso es necesario diseñar procedimientos apropiados para determinar si hay responsabilidades administrativas, disciplinarias o criminales. También se requiere de un sistema que dé transparencia al modo en el que el presupuesto es asignado.

Como se ha señalado anteriormente, una política orientada a ayudar a la judicatura a comunicarse con la sociedad puede resultar útil al

construir la independencia de la institución. Los tribunales estatales mexicanos han tomado algunas medidas para el establecimiento de una política de comunicación permanente. Sin embargo, la mayoría de los esfuerzos se han enfocado en fortalecer la imagen de la judicatura, dejando sin atender muchas otras áreas. Por ejemplo, los esfuerzos para informar sobre el resultado de ciertos procedimientos son todavía escasos. Todavía hay mucho por hacer en ese campo.

3. Accesibilidad

El principio de accesibilidad es el menos atendido por los procesos de reforma judicial en los tribunales estatales mexicanos. Esto puede explicarse considerando que las directrices para la reforma judicial estaban enfocadas principalmente en resolver los problemas más visibles para la sociedad y que daban resultados en poco tiempo. Ya que el acceso a la justicia requiere modificaciones más profundas e incluso transformar el modo en el que la sociedad entiende la justicia, el proceso para lograrlo no es corto ni fácil de operar e implica una gigantesca transformación en la cultura legal.

Si se considera que el sistema de justicia es un “*sistema por el que las personas pueden hacer valer sus derechos y/o resuelven sus disputas bajo los auspicios generales del Estado*”, entonces el principio de accesibilidad debe garantizar que el sistema sea igualmente accesible a cualquier individuo en la sociedad y que sus resultados sean “*individual y socialmente justos*”.¹¹ Un sistema de justicia que se mantiene alejado de la sociedad por su complejidad técnica, altos costos u otras barreras, tiende a convertir al Estado en una sociedad arbitraria y autoritaria. La justicia es más que la solución de disputas privadas, es un canal útil para comunicar al Estado con la sociedad.

México ha hecho varios esfuerzos orientados a facilitar el acceso a la justicia, pero la mayoría han sido insuficientes o han fracasado. El ejemplo más representativo es la garantía de acceso gratuito a la justicia establecida en la Constitución. Esta garantía ha probado ser insuficiente debido a que las condiciones sociales reales hacen del acceso a la justicia, a través de intermediarios profesionales, una actividad demasiado costosa.

¹¹ Cappelletti, Mauro y Garth, Brian, “General Report”, en Cappelletti, Mauro y Garth, Brian (eds.), *Access to Justice. A World Survey*, I, book I, Milán, Dott. A. Giuffrè Editore, 1978, p. 6.

Hay muchas otra barreras que impiden el acceso, como la cobertura geográfica, el lenguaje, la cultura y, sobre todo, la desigualdad económica. Hoy en día muchos grupos sociales se mantienen alejados del sistema de justicia no obstante tienen conflictos que requieren solución. Las clases sociales altas pueden buscar medios alternativos para resolver sus disputas que consumen menos tiempo y dinero, pero las clases bajas se mantienen alejadas del sistema de justicia simplemente porque ignoran cómo trabaja o porque no tienen la asesoría adecuada. Esto ocasiona que las clases bajas busquen alternativas que presenten menos problemas.

Con el fin de mejorar el acceso a la justicia, la actividad de los tribunales estatales mexicanos incluye:

- Mejorar la distribución geográfica de los tribunales;
- Aumentar la capacidad de enfrentar las demandas de justicia existentes y tener una mayor cobertura;
- Mejorar los sistemas para juzgados de cuantías menores o juzgados de paz;
- Programas de comunicación orientados a informar a la gente sobre el papel de la judicatura;
- Cumplimiento del debido proceso, especialmente en lo referente a los términos;
- Promoción por parte de los tribunales sobre los medios alternativos de solución de controversias;
- Mejoramiento del manejo de los tribunales para hacer los procedimientos más fáciles y rápidos
- Programas diseñados para facilitar el acceso a comunidades indígenas;
- Mejorar las defensorías y asesorías legales;
- Implementación de servicios de asesoría jurídica patrocinados por el Estado;
- Mejores instalaciones públicas;
- Múltiples condiciones que mejoren la confianza de la gente en los tribunales.

La herramienta aquí propuesta para hacer un análisis comparativo de instituciones judiciales puede ser muy útil para valorar procesos de reforma judicial. Sin embargo, es limitada. No intenta ser un mecanismo extensivo para analizar todos los aspectos de los tribunales en una so-

ciudad, sólo intenta dar elementos analíticos desde la perspectiva institucional. El propósito principal de este trabajo entonces, es proponer una herramienta teórica que puede ser utilizada en diferentes escenarios, al haber probado su funcionalidad en el caso de los tribunales estatales mexicanos.