

EL DESEMPEÑO DE LOS TRIBUNALES MEXICANOS

Carlos BÁEZ SILVA*

SUMARIO: I. *La percepción del desempeño judicial.* II. *¿En qué sentido puede hablarse de eficiencia de los tribunales?* III. *Los tribunales mexicanos son organizaciones jerárquicas o burocráticas.* IV. *Parámetros constitucionales de desempeño judicial.* V. *Indicadores de desempeño.* VI. *Palabras finales.*

I. LA PERCEPCIÓN DEL DESEMPEÑO JUDICIAL

El acceso a los órganos jurisdiccionales (tribunales *in genere*) se ve limitado o imposibilitado por varios factores. En este sentido, se han identificado al menos cuatro diferentes tipos de barreras: las técnicas, las burocráticas, las económicas y las geográficas. Por lo que hace a las económicas, es un hecho que la condición socioeconómica de las personas influye en los valores y representaciones simbólicas que determinadas personas tienen respecto de los tribunales, lo que genera una percepción desfavorable hacia éstos. La situación económica de las personas también influye en la cantidad y calidad de la información en torno a sus derechos y la protección de los mismos y, finalmente, en la posibilidad de que dichas personas tengan, en caso de necesitarlo, asistencia jurídica profesional.

Las representaciones simbólicas que las personas tienen de los tribunales, el grado y calidad de conocimiento que las mismas tengan sobre sus derechos y su defensa, la posibilidad real de acudir a los tribunales y de contar con asistencia jurídica profesional son factores que determinan, junto con la complejidad del sistema jurídico y la atención que el

* Becario Nacional del Conacyt para estudios de doctorado por investigación en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

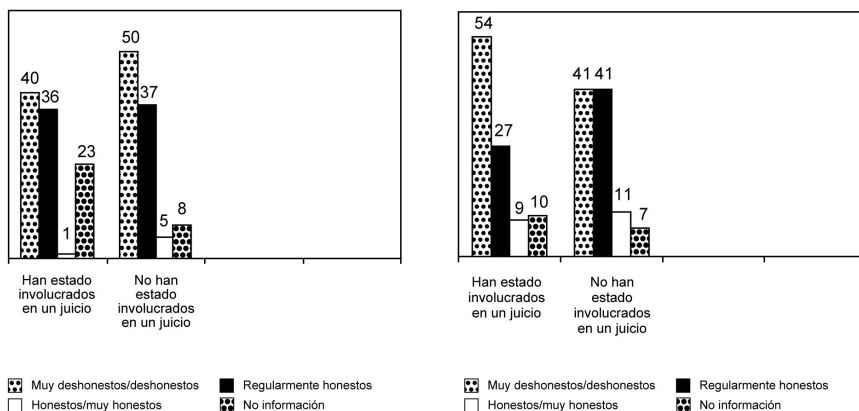
usuario recibe por parte de los servidores públicos jurisdiccionales, la imagen que el común de la población se forme del aparato de impartición de justicia. Es decir, la percepción pública de los tribunales depende de muchos factores, no todos ellos controlados o controlables por los propios órganos jurisdiccionales.

Por ejemplo, hace 10 años, en una de las primeras encuestas levantadas al respecto, la percepción que de los tribunales se tenía variaba conforme el entrevistado hubiera o no tenido contacto con los mismos:

GRÁFICA 1
¿QUÉ TAN HONESTOS CREE QUE SEAN...

...jueces que imparten justicia?

...los abogados que representan a las partes



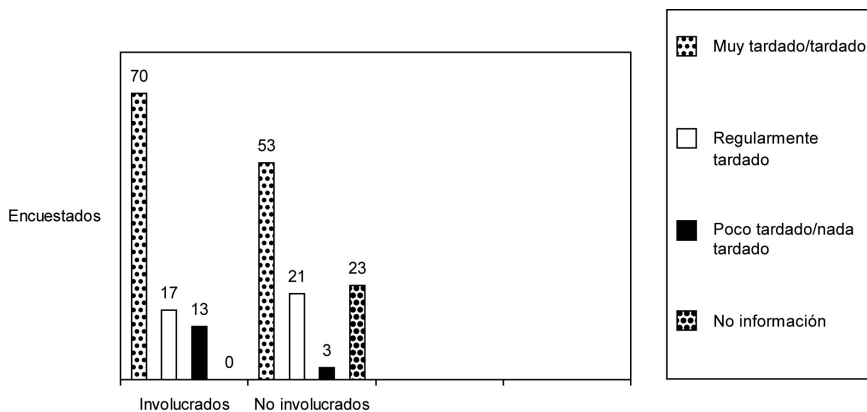
Fuente: *Voz y Voto* (1996:25).

De acuerdo al cuadro anterior, las personas que entraron en contacto con los tribunales tuvieron, en general, una mejor percepción que los que no lo hicieron; sin embargo, es de resaltar el hecho de que una parte considerable de quienes fueron a juicio no tuvieron información suficiente para generar una percepción de la honestidad de los jueces; es decir, a pesar de que tuvieron acceso a los tribunales no saben como calificarlos. Ello puede deberse, muy probablemente, a que el abogado que utilizaron para acudir a los órganos jurisdiccionales filtró o medió de tal modo su contacto con éstos que lo distorsionó.

Por otro lado, quienes acudieron a los tribunales, mediante un abogado, generaron una percepción mucho más desfavorable de los abogados patrocinadores que quienes no entraron en contacto con los órganos jurisdiccionales. En otras palabras, quienes tuvieron contacto, así fuera atenuado, con los tribunales generaron una mejor percepción de los mismos, pero una peor de los abogados que utilizaron para llegar a la jurisdicción. Una interpretación de estos datos pudiera sostener la afirmación de que los valores y representaciones simbólicas que determinadas personas tienen respecto de los tribunales, lo que genera una percepción desfavorable hacia éstos, son resultado de la mediación que los abogados patrocinadores realizan entre las personas y los tribunales.

En esa misma encuesta se preguntó cuáles fueron los principales problemas a los que se tuvieron que enfrentar quienes se involucraban en un juicio, y las respuestas más frecuentes fueron: problemas con los abogados, lentitud, burocratismo, trámites complicados, corrupción y desconocimiento de las leyes. La lentitud del proceso se asocia, por lo regular, con el burocratismo y lo complicado de los trámites. De forma tal que, a la pregunta expresa en torno a la celeridad del proceso, la mayoría de quienes respondieron afirmaron que los juicios son muy tardados.¹

GRÁFICA 2
¿QUÉ TAN TARDADO CREE USTED QUE ES UN JUICIO?



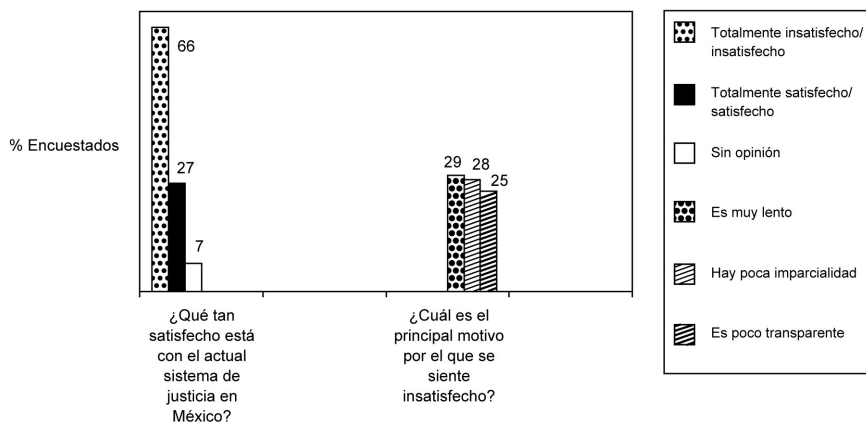
Fuente: *Voz y Voto*, 1996:25.

¹ "Entre abogados te veas", *Voz y Voto*, núm. 41, julio de 1996, p. 25.

En este caso, a diferencia de la percepción de la honestidad de los juzgadores, se debe resaltar el hecho de que quienes ya experimentaron un acercamiento a los tribunales (porque se involucraron en un juicio) tienen una peor percepción de la celeridad procesal.

Recientemente, un periódico importante de la ciudad de México publicó los resultados de una encuesta nacional telefónica realizada a 605 adultos, quienes respondieron, para efectos de este trabajo, a dos preguntas básicas:

GRÁFICA 3
PERCEPCIONES EN TORNO AL SISTEMA DE JUSTICIA



Fuente: *Reforma*, lunes 15 de mayo de 2006, "Nacional", p. 4.

Conforme a los datos anteriores, para los mexicanos la lentitud de los juicios es un problema severo de la impartición de justicia en México. Es decir, a lo mexicanos nos parece que nuestros tribunales componen o "tratan" los litigios de los que conocen con poca "celeridad", o sea que se tardan mucho.

Por otra parte, Hernando de Soto² ha sostenido, en un análisis del contexto jurídico para la adquisición y uso de bienes inmuebles, que el procedimiento para ejecutar judicialmente una garantía hipotecaria en el Distrito Federal consta de 68 pasos que se llevaban a cabo en 1,290 días, es

² Soto, Hernando de, "La riqueza de los pobres en México", *Este País*, núm. 133, abril de 2002, p. 18.

decir, en casi tres años y medio. El dato parece exagerado, sobre todo porque el autor grafica 257 días en la etapa que denomina “presentación y admisión de la demanda” y otros 270 más en la que denomina “remate del inmueble hipotecado”.

En un estudio similar, Sarre y López Ugalde³ afirmaron que en el Distrito Federal la duración de un juicio hipotecario es de 30 meses en promedio. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que en otro trabajo empírico sobre la justicia mercantil⁴ una de las conclusiones estriba en que las etapas que generan mayor dilación procesal son, precisamente, el emplazamiento, el embargo y la ejecución de la sentencia.

Hay que considerar, por otra parte, la dificultad que implica la comparación de los diversos estudios empíricos que se han llevado a cabo en torno a la duración de los procesos civiles (en particular los mercantiles) en México. Por ejemplo, Sarre y López Ugalde⁵ reportaron que un proceso ejecutivo mercantil tenía una duración promedio en el Distrito Federal de 25.5 meses, es decir, aproximadamente 765 días, lo que contrasta con lo que concluye el estudio del Banco Mundial, en donde se afirma que la duración promedio de los juicios ejecutivos mercantiles, conforme al análisis de una muestra de expedientes, es de 223 días, es decir, aproximadamente 7 meses y medio.⁶

Las mediciones en torno a lo extenso y dilatado de los juicios realizadas tanto por investigadores mexicanos como por organismos internacionales, se han centrado, fundamentalmente, en procesos relacionados de manera directa con la eficacia de los derechos de propiedad: juicio ejecutivo mercantil y juicio especial de desahucio. Ello se debe al hecho de que se parte del presupuesto de que las instituciones (las normas jurídicas procesales) y las organizaciones (los tribunales) deben tender a reducir los costos de transacción, es decir, ser *eficientes*. Una medición del *tiempo* invertido para hacer valer en los tribunales un derecho de propiedad supone un cálculo del *costo* que ello implica, lo que genera información útil para quien pretende realizar una transacción mercantil. Carnelutti⁷ lo expresa en términos procesales: “[e]l valor de la acción de

3 Sarre, Miguel y López Ugalde, Antonio, “Administración de justicia en México. Indicadores en materia mercantil e hipotecaria”, *Este País*, núm. 137, agosto de 2002, p. 25.

4 *The Juicio Ejecutivo Mercantil in the Federal District Courts of Mexico. A Study of the Uses and Users of Justice and Their Implications for Judicial Reform*, Washington, The World Bank, 2002.

5 *Ibidem*, p. 34.

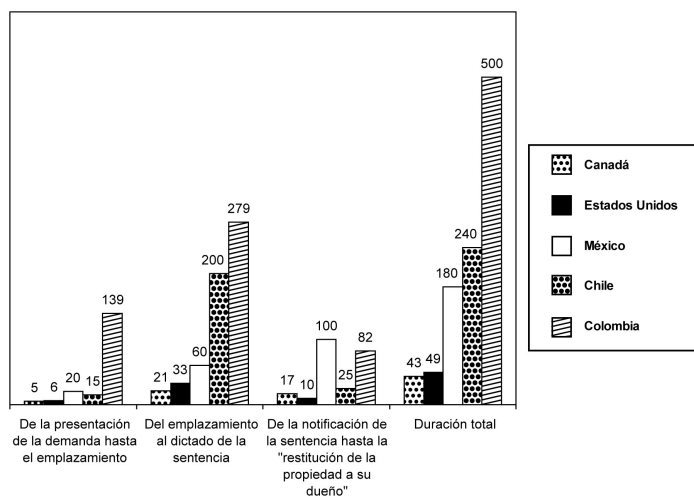
6 *Ibidem*, p. 57.

7 Carnelutti, Francisco, *Sistema de derecho procesal civil*, Buenos Aires, UTEHA, 1944, t. II, p. 81.

la parte consiste en que un cálculo justo de su interés la empuja a valer-se de su poder sólo cuando el *litigio merezca el gasto del proceso*".

Conforme al *Reporte sobre el Estado de la Justicia en las Américas 2002-2003*, en México el proceso "por desalojo de un arrendatario que no paga" es de 180 días naturales; según los datos del reporte, el mínimo de días es de 43 (Canadá) y el máximo de 500 (Colombia) y el promedio es de 254, así que si en algo puede ser de utilidad, nuestro país se encuentra por debajo de la media americana, aunque muy por encima de su principal socio comercial (Estados Unidos).

GRÁFICA 4
DURACIÓN DE UN PROCESO DE DESALOJO POR NO PAGO
(SEGÚN ETAPAS, EN DÍAS DE CALENDARIO)



Fuente: Djankov y otros, *Lex Mundi Proyect 2001*, citados por *Reporte sobre el Estado de la Justicia en las Américas 2002-2003*, p. 29.

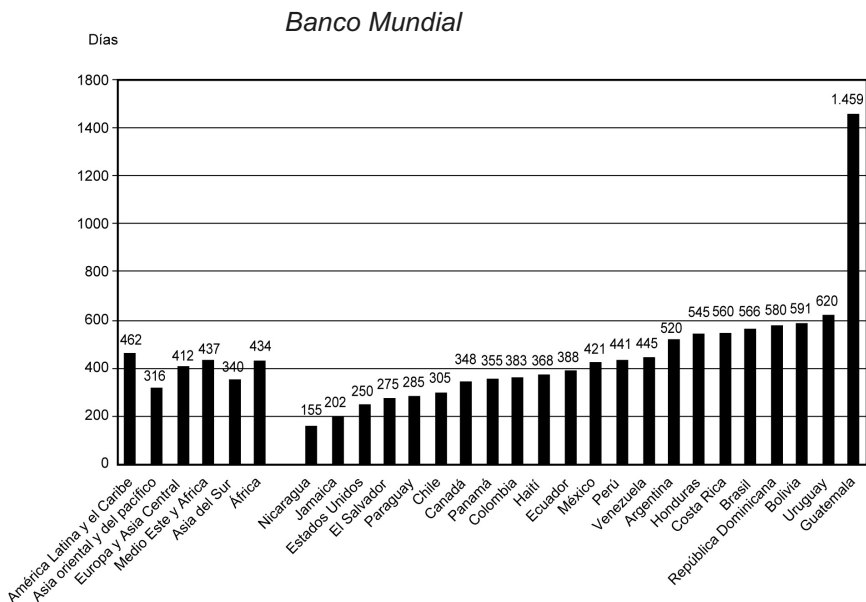
Por su parte, en el *Reporte sobre el Estado de la Justicia en las Américas 2004-2005*, se cita el informe del Banco Mundial sobre Desarrollo de Negocios que mide las disposiciones de comercio y su aplicación. Uno de los factores al que se refiere es aquel relacionado con el número de días que se tarda en dar cumplimiento a un contrato. Conforme a la idea generalizada de que los tribunales son instituciones que inciden en el comportamiento de la economía, en razón de la certidumbre que generan al momento del intercambio entre individuos, en dicho informe se sostiene que:

EL DESEMPEÑO DE LOS TRIBUNALES MEXICANOS

...la capacidad de cumplir un contrato es decisiva en la concreción de negocios con nuevos sujetos de crédito y clientes... Los tribunales aseguran el cumplimiento de los contratos firmados entre deudores y acreedores, proveedores y clientes. En muchos países los tribunales son lentos, ineficaces e incluso corruptos.

De lo anterior se sigue que en aquellos países en los que los tribunales resultan lentos, ineficaces o corruptos, el hacer cumplir un contrato representa un alto costo de transacción, en virtud de la baja probabilidad de que a) el contrato se cumpla voluntariamente, en razón de que b) no existen mecanismos o los existentes (principalmente los tribunales) son muy poco eficientes para lograr que el contrato se cumpla aun contra la voluntad del obligado. En promedio, hacer valer un contrato en América Latina tarda más que en ninguna otra región. Entre los países americanos, Nicaragua resultó ser el más expedito, mientras que Guatemala resultó el más lento. La que se muestra en la siguiente gráfica es información actualizada a enero de 2004.

GRÁFICA 5
NÚMERO DE DÍAS NECESARIOS PARA HACER VALER UN CONTRATO



Al cabo de los datos anteriores la pregunta salta de inmediato: ¿qué tan largos (o cortos) y lentos (o rápidos) son los juicios en México? Conforme a la percepción de los usuarios, los tribunales mexicanos son muy lentos en la tramitación y sustanciación de los procesos. Conforme a las mediciones internacionales, los tribunales de nuestro país son, comparativamente, lentos de manera moderada.

La celeridad de los procesos jurisdiccionales es una cuestión que, si bien es relativa, no puede abordarse sino a partir de la verificación del cumplimiento de los plazos que la ley procesal prescribe. Es decir, la rapidez con que se desarrolle el juicio dependerá, en primera instancia, de que los plazos fijados por el legislador para la realización de las diversas actuaciones procesales se cumplan. Un segundo factor estará constituido por la razonabilidad de dichos plazos, y un tercer elemento consiste en el uso estratégico que los litigantes hagan de los diferentes medios, procesales o no, para retrasar la marcha normal del proceso. En México, según los propios juzgadores, no siempre se puede cumplir con los plazos legales.⁸

II. ¿EN QUÉ SENTIDO PUEDE HABLARSE DE EFICIENCIA DE LOS TRIBUNALES?

Una de las mejores formas de “conocer” es comparar, pues mediante la comparación es posible comprender, explicar e interpretar, es decir, dar sentido o significado. Esto se logra mediante el *control* de nuestras hipótesis:

[P]arangonar sirve para controlar —verificar o falsificar— si una generalización (regularidad) se corresponde con los casos a los cuales se aplica. Se entiende que comparamos por muchísimas razones. Para “situar”, para aprender de las experiencias de los otros, para tener términos de parangón..., para explicar mejor, y por otros motivos. Pero la razón que nos obliga a comparar seriamente es el control. Consideremos la proposición “las revoluciones son causadas por privaciones relativas” o bien “los sistemas de mercado postulan la democracia”. ¿Verdadero o falso? Para saberlo necesitamos mirar a nuestro alrededor, es decir, controlar comparando.⁹

8 Concha Cantú, Hugo A. y Caballero Juárez, José Antonio, *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, p. 195.

9 Sartori, Giovanni, “Comparación y método comparativo”, en Sartori, Giovanni y Morlino, Leonardo (comps.), *La comparación en las ciencias sociales*, Madrid, Alianza Editorial, 1999, p. 32.

Así, se pueden comparar las revoluciones registradas en diversos países y/o las verificadas en un mismo país en diversas épocas, o bien se comparan los gobiernos democráticos en países de economías de mercado; en otras palabras, se coteja una cosa con otra: países con países, sistemas económicos con sistemas económicos, manzanas con manzanas, perros con perros. Claro, también es posible comparar perros con gatos o manzanas con peras, si se tiene perfectamente claro qué es lo que se está controlando.

En los órganos de gobierno y administración judicial, por ejemplo, y en general entre la población, se presenta con cierta frecuencia la duda en torno a cómo se desempeñan los tribunales: ¿bien o mal? Si se toma en cuenta que el de la justicia es un servicio público, la pregunta debe plantearse en términos de una relación entre el costo y el beneficio: ¿qué tan eficientes son los tribunales? Así planteada, la pregunta se puede contestar afirmando que los tribunales son muy eficientes, más o menos eficientes o poco eficientes. Si, por ejemplo, se sostiene que los tribunales son muy eficientes, ¿es esto cierto o falso?

A dicha pregunta se le puede responder con un “depende”. Y ¿de qué depende? Pues de los parámetros que se utilicen para controlar la hipótesis (que no deja de serlo hasta que se verifica o falsea) “los tribunales mexicanos son muy eficientes”. Y una manera de controlar es comparar. En el caso de la eficiencia de los tribunales, se pueden comparar los de México con los de Argentina, Chile o Costa Rica. Aunque también se podrían comparar con los de Estados Unidos, Canadá, Inglaterra o Australia. También es posible comparar los tribunales federales con los tribunales estatales, o bien los tribunales civiles con los administrativos, o los penales con los laborales.

Otra manera de comparar consiste en crear parámetros ideales: la exposición de cómo se desarrollaría una forma especial de conducta humana, *si*, por una parte, tal conducta se desarrollara rigurosamente con arreglo al fin que persigue, sin perturbación alguna de errores o afectos, y, por la otra, *de estar* orientada de un modo unívoco por un solo fin.¹⁰ Es decir, el ideal, como la palabra bien lo indica, representaría la perfección, la excelencia, desde cuya perspectiva se observaría el objeto de la comparación. Como siempre se ha dicho, los tipos ideales no se presentan jamás en la realidad, pero son útiles para determinar qué tanto se acerca el objeto comparado al ideal.

Una afirmación del tipo “los tribunales mexicanos son muy eficientes” se puede verificar (o falsear) si se observa qué tanto se acercan dichos

¹⁰ Weber, Max, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, p. 9.

tribunales a un ideal o a un conjunto de ideales de desempeño. En Estados Unidos, por ejemplo, las metas a las que se deben acercar los tribunales norteamericanos fueron fijadas por una comisión integrada por jueces federales y locales, administradores judiciales y académicos especializados en cuestiones judiciales.¹¹ En Inglaterra, por su parte, el proceso de reforma al procedimiento civil estuvo regido por los principios que el sistema de justicia debe perseguir, tal como fueron formulados por Lord Woolf en su reporte final.¹² En México, hasta donde se tiene noticia, no se ha precisado algo parecido, al menos no de manera pública.

Se puede refutar la última afirmación si se sostiene que eso no ha sucedido porque resulta innecesario, puesto que en el texto constitucional mexicano se encuentran tales principios o metas, además de que los ordenamientos internos de origen internacional los reiteran o aclaran. Por supuesto que así es; sin embargo, una cosa es sostener que la Constitución prescribe que los tribunales deben estar “expeditos”, deben ser “independientes” y deben emitir sus resoluciones con “prontitud” y otra muy diferente es colmar las dudas en torno a qué tan expeditos (o accesibles), independientes y rápidos resultan, en la realidad, tales organizaciones.

En otras palabras, nadie podría sostener que carece de importancia que los tribunales sean independientes, por ejemplo; ni que es falso que la Constitución prescriba que éstos deben estar expeditos. Lo que los órganos de gobierno y administración de los tribunales no han establecido, al menos no de manera pública, son los parámetros que permitan evaluar lo expedito o independiente de los tribunales mexicanos.

¿En qué términos se puede decir que los tribunales son eficientes? En la medida en que al desempeñar su función, entendida como *objetivo* o *finalidad*, los tribunales se acerquen a los niveles óptimos de desempeño que, para tal efecto, se les fijen. En el lenguaje de las políticas públicas es posible distinguir el diferente sentido de diversos términos que en el lenguaje común con frecuencia se confunden. La *eficacia* es el grado en que se alcanzan los objetivos y metas de un proyecto o política pública,¹³ este concepto implica la definición de un “beneficiario” de la acción pública (el público o los “justiciables”, por ejemplo) y un periodo determinado (un año judicial).

11 *Trial Court Performance Standards and Measurement System. Program Brief*, Washington, Bureau of Justice Assistance, 1997, p. 3.

12 Woolf, Lord Harry, *Access to Justice. Final Report*, 1996, p. 4.

13 Cohen, Ernesto y Franco, Rolando, *Evaluación de proyectos sociales*, México, Siglo XXI Editores, 2003, p. 102.

La *eficacia* no implica un cálculo de costos, pues éstos son un elemento fundamental de la *eficiencia*, entendida como a) la generación de una cantidad predeterminada del producto a costos reducidos o b) la generación de una mayor cantidad del producto a un costo total fijado de antemano.¹⁴ La noción de eficiencia está estrechamente relacionada con la de *óptimo*. En el lenguaje cotidiano la eficiencia estriba en hacer más con menos. La *efectividad*, por su parte, es la relación entre los resultados y los objetivos. La eficacia es la capacidad de alcanzar los objetivos o finalidades señalados, en tanto que la eficiencia se refiere al uso racional de los medios disponibles para alcanzar los objetivos o finalidades señalados. En otras palabras, la eficiencia es un componente de la eficacia: no sólo es importante llegar al objetivo, sino hacerlo mediante un uso racional de los recursos disponibles.

Se puede afirmar, entonces, que los tribunales son eficientes en la medida en que, al alcanzar o tender a alcanzar el objetivo que les ha sido señalado por los actores sociales (composición, solución o tratamiento de litigios), se acerquen a *ciertos* niveles óptimos de utilización racional los recursos que utilizan (desempeño).

Los tribunales utilizan los dos principales recursos económicos: tiempo y dinero. Utilizan el dinero público, pero también el dinero de los usuarios del servicio, pues no obstante que la solución de conflictos es un servicio público gratuito, es decir, no les cuesta directamente a los usuarios, ya que están prohibidas las costas judiciales, dichos usuarios, por lo regular, tiene que pagar las costas procesales: erogaciones que deben hacer los litigantes durante el proceso tales como el pago de honorarios de un abogado y la preparación de medios de prueba, principalmente.¹⁵ Por otra parte, los tribunales emplean el tiempo tanto de los servidores públicos como de los usuarios del servicio, el cual puede ser traducido a un costo en dinero.

Esos “niveles óptimos de desempeño” que se emplean para observar la utilización racional de los recursos de la función jurisdiccional de los tribunales dependen de la tradición jurídica, la organización judicial y el diseño procesal, y sobre todo del diseño propio del Estado.¹⁶ Si bien no existe un “modelo” de justicia elaborado por los órganos que encabezan los poderes judiciales (la SCJN o los consejos de la judicatura), la Constitución y otras normas secundarias establecen principios rectores

¹⁴ *Ibidem*, p. 104.

¹⁵ Fix-Zamudio, Héctor, “La administración de justicia”, en Ovalle Favela, José, *Temas y problemas de la administración de justicia en México*, México, UNAM, 1982, p. 149.

¹⁶ Damaska, Mirjan R., *The Faces of Justice and Stat Authority. A Comparative Approach to the Legal Process*, New Haven, Yale University Press, 1986, p. 9.

en la materia. Se precisa, entonces: a) la definición de tales principios, b) la delimitación de las áreas de desempeño sobre las que rigen y c) la fijación o construcción de indicadores de desempeño.

III. LOS TRIBUNALES MEXICANOS SON ORGANIZACIONES JERÁRQUICAS O BUROCRÁTICAS

Un *tribunal* es una agrupación de personas que buscan un objetivo determinado o realizan una cierta función,¹⁷ es un conjunto de personas con los medios adecuados que funcionan para alcanzar un fin determinado; en otras palabras, un tribunal es una *organización*.

Más que una definición, los sociólogos de las organizaciones han centrado sus esfuerzos en identificar o describir sus elementos, que es en torno a lo que existe mayor consenso. Son cinco los aspectos relevantes de una organización: a) conjuntos de individuos o grupos, b) orientados al logro de objetivos o metas, c) diversificados en las funciones a desempeñar y una jerarquía de autoridad, d) coordinados por una orientación racionalizadora de todo el comportamiento y e) con una cierta continuidad en el tiempo.¹⁸ ¿En qué sentido es que se puede afirmar que un tribunal es una organización?¹⁹

1. *Un tribunal es un conjunto de individuos*

Se precisó que, en una de las acepciones más usuales en México, "tribunal" es un órgano del Poder Judicial que se encarga de aplicar el derecho en los procesos que se le presentan. Dicho órgano, según la normatividad vigente, está encabezado por un juez, un magistrado o un conjunto de magistrados. En el primer caso, el órgano recibe el nombre de "juzgado", en el segundo el de "tribunal unitario" y en el tercero el de "tribunal colegiado" o "sala". Si bien el juez y los magistrados son los titulares del órgano, éste incluye también a otros individuos que realizan funciones relacionadas, en forma directa, con la tarea del titular.

¹⁷ Lara Ramos, Luis Fernando (dir.), *Diccionario del español usual en México*, México, El Colegio de México, 2002, p. 659.

¹⁸ Ruiz Olabuénaga, José Ignacio, *Sociología de las organizaciones*, Bilbao, Universidad de Deusto, 1995, p. 56.

¹⁹ Mohr, Lawrence B., "Organizations, Decisions, and Courts", *Law and Society Review*, vol. 10, núm. 4, verano de 1976, p. 623.

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

2. *Un tribunal está orientado al logro de objetivos o metas*

Las funciones pueden ser entendidas como la finalidad o finalidades respecto a las que se ordena el uso de una modalidad de acción social, es decir, la función es el objetivo primario asignado a una herramienta, instrumento o medio.²⁰ Si se conviene en que los tribunales no son fines en sí, sino medios, el objetivo, meta o fin de los tribunales consistirán en el desempeño de las funciones que están llamados a realizar. Existe acuerdo en torno a que la función básica de los tribunales es componer litigios, resolver controversias.²¹

3. *Un tribunal está diversificado en las funciones a desempeñar y cuenta con una jerarquía de autoridad*

Todo tribunal, integrado por un conjunto de individuos, observa un riguroso orden jerárquico, que tiene su fundamento en a) las tareas que desempeña cada puesto de trabajo y b) los requerimientos técnicos o profesionales que se requieren para ocupar cada puesto de trabajo. A partir de las normas relacionadas con la carrera judicial y las funciones que debe desempeñar cada una de las categorías de la carrera, es posible elaborar un catálogo de puestos de trabajo u organigrama. Si se toman las disposiciones de la LOTSJDF se obtiene el siguiente ejemplo, en el cual, conforme al artículo 188, la de actuario es la segunda categoría más baja dentro de la carrera judicial:

20 Ferrari, Vincenzo, *Funciones del derecho*, Madrid, Editorial Debate, 1989, p. 197.

21 Shapiro, Martin, *Courts. A Comparative and Political Analysis*, Chicago, The Chicago University Press, 1986, p. 1.

*Cargos judiciales
(jerarquía según
el artículo 188)*

Funciones u obligaciones

*Secretario
actuuario*

Artículo 61. Los secretarios actuarios estarán adscritos a cada juzgado y tendrán las obligaciones siguientes:

I. Concurrir diariamente al juzgado de adscripción en el horario previsto.

II. Recibir del secretario de acuerdos los expedientes de notificaciones o diligencias que deban llevarse a cabo fuera de la oficina del propio juzgado, firmando en el libro respectivo.

III. Hacer las notificaciones y practicar las diligencias decretadas por los jueces, bajo la responsabilidad de la fe pública que les corresponda y dentro de las horas hábiles del día, entendiéndose por éstas las que median desde las siete hasta las diecinueve horas, devolviendo los expedientes dentro de las veinticuatro horas siguientes, previas las anotaciones en el libro respectivo.

IV. En caso de existir imposibilidad para practicar las diligencias ordenadas, deberá asentar razón de ello y devolver las actuaciones dentro de las veinticuatro horas siguientes.

El secretario auxiliar actuuario de sala tendrá las mismas obligaciones referidas en las fracciones anteriores.

*Secretario
conciliador*

Artículo 60. Los conciliadores tendrán las atribuciones y obligaciones siguientes:

I. Estar presentes en la audiencia de conciliación, escuchar las pretensiones de las partes y procurar su avenencia.

II. Dar cuenta de inmediato al titular del juzgado del convenio al que hubieren llegado los interesados para efectos de su aprobación, en caso de que proceda, y diariamente informar al juez de los resultados logrados en las audiencias de conciliación que se les encomienden.

III. Autorizar las diligencias en que intervengan.

*Cargos judiciales
(jerarquía según
el artículo 188)*

Funciones u obligaciones

IV. Sustituir al secretario de acuerdos en sus ausencias temporales.

V. Las demás que los jueces y esta ley les encomienden, incluyendo emplazamientos y notificaciones.

*Secretario
de Acuerdos
de Primera
Instancia*

Artículo 58. Son obligaciones de los secretarios de acuerdos.

I. Formular los proyectos de acuerdo, realizar emplazamientos y notificaciones cuando lo ordene el juez.

II. Dar cuenta diariamente a sus jueces bajo su responsabilidad y dentro de las veinticuatro horas siguientes a su presentación ante la oficialía de partes del juzgado, con todos los escritos y promociones, en los negocios de la competencia de aquéllos, así como de los oficios y demás documentos que se reciban en el juzgado.

III. Autorizar los despachos, exhortos, actas, diligencias, autos y toda clase de resoluciones que se expidan, asienten, practiquen o dicten por el juez.

IV. Asentar en los expedientes las certificaciones que procedan conforme a la ley o que el juez ordene.

V. Asistir a las diligencias de pruebas que debe recibir el juez de acuerdo con las leyes aplicables.

VI. Expedir las copias autorizadas que la ley determine o deban darse a las partes en virtud de decreto judicial.

VII. Cuidar que los expedientes sean debidamente foliados, utilizando, para el efecto, el equipo que permita imprimir de forma permanente dicho folio y el material aprobado por el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal para la integración de los expedientes. Al agregar o sustraer alguna o algunas de las hojas de éstos, asentar razón con motivo de la causa, sellando las actuaciones, oficios y demás documentos que lo requieran, rubricando aquéllas en el centro del escrito.

*Cargos judiciales
(jerarquía según
el artículo 188)*

Funciones u obligaciones

VIII. Guardar en el secreto del juzgado los pliegos, escritos o documentos y valores cuando así lo disponga la ley.

IX. Inventariar y conservar en su poder los expedientes mientras se encuentren en trámite en el juzgado y entregarlos con las formalidades legales, cuando deba tener lugar la remisión.

X. Notificar en el juzgado, personalmente a las partes, en los juicios o asuntos que se ventilen ante él, en los términos del artículo 123 y demás relativos del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal.

XI. Cuidar y vigilar que el archivo se arregle por orden alfabético, de apellidos del actor o del promovente en asuntos de jurisdicción voluntaria.

XII. Remitir los expedientes al archivo judicial, a la superioridad o al sustituto legal, previo registro en sus respectivos casos.

XIII. Ordenar y vigilar que se despachen sin demora los asuntos y correspondencia del juzgado, ya sea que se refiera a negocios judiciales del mismo o al desahogo de los oficios que se manden librar en las determinaciones respectivas, dictadas en los expedientes.

XIV. Tener a su cargo, bajo su responsabilidad y debidamente autorizados para su uso, los libros de control del juzgado, designando, de entre los empleados subalternos del mismo, al que debe llevarlos.

XV. Conservar en su poder el sello del juzgado.

XVI. Ejercer bajo su responsabilidad, por sí mismo o por conducto de los servidores públicos de la administración de justicia subalternos, la vigilancia que sea necesaria en la oficina, para evitar la pérdida o extravío de expedientes. En cada juzgado existirá una mesa que controlara su ubicación y distribución, que solo se mostraran mediante el vale de resguardo respectivo previa identificación,

el cual será sellado a la devolución del expediente y entregado en la mesa de salida del juzgado.

XVII. Las demás que les confieran las leyes y los reglamentos.

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

4. Un tribunal está coordinado por una orientación racionalizadora de todo el comportamiento

Weber²² distingue dos tipos de racionalidades: con arreglo a fines y con arreglo a valores. “Actúa racionalmente con arreglo a fines quien oriente su acción por el fin, medios y consecuencias implicadas en ella y para lo cual *sopese* racionalmente los medios con los fines, los fines con las consecuencias implicadas y los diferentes fines posibles entre sí”.²³

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

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

- Registro y control de asistencia del personal.

²² *Ibidem*, p. 20.

²³ Weber, Max, *op. cit.*, nota 10, p. 21.

- Resguardo, en una caja de seguridad, de los valores depositados.
- Verificación de que los procesados que disfrutaban de libertad cautiva cumplan con la obligación de presentarse, en los plazos fijados, a firmar el libro respectivo.
- Verificar que los libros de gobierno se encuentren en orden y que contengan los datos requeridos.

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

5. Los tribunales tienen una cierta continuidad en el tiempo

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

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

La continuidad en el tiempo no está referida pues a las personas o individuos de la organización, sino a los papeles o *roles* que dichas perso-

nas encarnan, juegan o representan. El rol es definido como la pauta de conducta estructurada alrededor de derechos y deberes específicos, asociados con una posición de *status* determinado dentro del grupo o situación social.²⁴

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

Si los tribunales son organizaciones, cabe preguntarse cómo funcionan. La descripción simplificada del funcionamiento de algo recibe el nombre, por lo común, de *modelo*. Para explicar el funcionamiento de las organizaciones existen varios modelos. Puesto que los tribunales son organizaciones, tales modelos les resultan aplicables. Es posible encontrar hasta seis modelos diferentes que explican el funcionamiento de una organización: sistemáticos, estructurales, tecnológicos, de objetivos, de toma de decisiones y de relaciones humanas. Igualmente, con el objeto de explicar el funcionamiento de las organizaciones se ha recurrido al uso de metáforas.²⁵

Por lo regular los tribunales han sido analizados a partir del modelo estructural, en alguna de sus variantes: burocrática o no burocrática.²⁶ En el primer caso, se parte del tipo ideal de dominación racional construido por Weber, en el que una de las notas características es la centralización del poder; en el segundo caso, la variante no burocrática del modelo estructural de las organizaciones, dicha centralización es sustituida por la ausencia notoria de supervisión y control, en la que se basa la *profesionalización*.²⁷

El tema de los tribunales como organizaciones burocráticas o profesionales dista de ser, como bien ha señalado Fix-Fierro,²⁸ de interés me-

24 Martínez Quintana, Violante, *Iniciación a la sociología: los fundamentos básicos*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2002, p. 498.

25 Ruiz Olabuénaga, José Ignacio, *op. cit.*, nota 18, pp. 79 y ss.

26 Guarnieri, Carlo, "Acceso a la magistratura: problemas teóricos y análisis comparado", en Jiménez Asensio, Rafael, *El acceso a la función judicial. Estudio comparado*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, 2001; Damaska, Mirjan R., *op. cit.*, nota 16.

27 Ruiz Olabuénaga, José Ignacio, *op. cit.*, nota 18, p. 89.

28 Fix-Fierro, Héctor, *Tribunales, justicia y eficiencia. Estudio sociojurídico sobre la racionalidad económica en la función judicial*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, p. 209.

ramente teórico, pues puede tener impacto en el análisis y diseño de las políticas públicas judiciales. En ambos casos, tanto en la burocrática como en la profesional, la organización gira en torno a sujetos que cuentan con un concienzudo conocimiento profesional, la diferencia estriba en que en la burocracia tal conocimiento profesional, acompañado en muchas ocasiones de una *especialización*, ha sido adquirido *dentro* de la propia organización, en tanto que en el segundo caso, el conocimiento profesional, que bien puede ser general, antes que especializado, se ha obtenido al margen de la organización.

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

Damaska ha sostenido que más bien es la forma en que se organizan los tribunales la que influye en el diseño del proceso. Y los tribunales, como bien se sabe, son órganos del Estado, por lo que es la muy particular forma en que está organizado el Estado (y dentro de éste el “Poder Judicial”) y, sobre todo, los fines que persigue, lo que influirá en el proceso.²⁹ Según este autor, existen dos tipos “ideales” de organización de los tribunales: el jerárquico y el coordinado, donde el primero es característico de los sistemas jurídicos de la familia del *civil law*, y el segundo corresponde preponderantemente a los sistemas de la familia del *common law*.

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

29 Damaska, Mirjan R., *op. cit.*, nota 16, pp. 9 y ss.

EL DESEMPEÑO DE LOS TRIBUNALES MEXICANOS

<i>Categorías usadas por Damaska Ideal jerárquico</i>		
Atributos de los funcionarios: profesionalización	Relación entre los funcionarios: estricto orden jerárquico	Forma en que los funcionarios toman decisiones: mediante el uso de estándares técnicos
El cargo se convierte en una <i>profesión</i> , es decir, los funcionarios son <i>profesionales</i> .	Existe el principio de jerarquía funcional y de tramitación.	Rige el principio de las atribuciones expresamente señaladas en disposiciones jurídicas.

<i>Características de la organización burocrática, según Weber</i>		
Atributos de los funcionarios: profesionalización	Relación entre los funcionarios: estricto orden jerárquico	Forma en que los funcionarios toman decisiones: mediante el uso de estándares técnicos
La ocupación del cargo presupone un aprendizaje profesional.	Los funcionarios son nombrados, en el tipo ideal, por una autoridad superior.	La administración moderna, es decir, burocrática, se basa en documentos o expedientes.
El funcionario o burócrata disfruta, por lo regular, de una estimación social "es-tamental" específicamente realizada.	El funcionario se coloca y avanza en un escalafón.	El desempeño del cargo por parte de los funcionarios se realiza conforme a normas generales susceptibles de aprendizaje, fijas y completas. El conocimiento de tales normas que rigen su acción es la introducción a una tecnología especial en posesión, exclusivamente, de los funcionarios.
Existe un conjunto de garantías jurídicas que le permiten al funcionario gozar de la posibilidad de una relativamente larga permanencia en el cargo.		

<i>Características de la organización burocrática, según Weber</i>		
Atributos de los funcionarios: profesionalización	Relación entre los funcionarios: estricto orden jerárquico	Forma en que los funcionarios toman decisiones: mediante el uso de estándares técnicos
El funcionario recibe un salario determinado por las funciones (obligaciones) a su cargo.		
El funcionario ocupa la mayor parte de su tiempo en el ejercicio del cargo, lo cual genera que esa sea su actividad principal.		

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

- 1) El proceso consiste en una serie metódica y rígida de etapas.
- 2) Existe una revisión jerárquica de las decisiones jurisdiccionales que, antes que excepcional, es ordinaria, común, normal, corriente, a tal grado que se le percibe como una etapa más del proceso.³⁰
- 3) La revisión jerárquica de las decisiones es, o puede llegar a ser, omnicomprendiva, pues puede abarcar tanto cuestiones de derecho como de hecho (prueba).³¹
- 4) Lo anterior genera la necesidad de una justificación amplia y exhaustiva de las decisiones judiciales.³²
- 5) El “expediente” del caso reviste una importancia capital.
- 6) Los juicios se segmentan en una serie de actuaciones o audiencias, pues no existe lo que en los sistemas de *common law* se conoce como el “día en la corte”, una sola audiencia en la que se desahogan absolutamente todas las pruebas.
- 7) El registro “oficial” del proceso sólo se puede realizar ante la presencia de funcionarios del propio tribunal, esto trae como

30 *Ibidem*, p. 48.

31 *Idem*.

32 *Ibidem*, p. 49.

consecuencia que las acciones “independientes” de las partes carecen de validez.

El hecho de que los tribunales mexicanos estén organizados en forma jerárquica o burocrática, aunado al hecho de que dicha forma de organización influya en la manera en que funcionan los órganos jurisdiccionales, en especial en el diseño del proceso, son elementos que se deben considerar al momento de evaluar el desempeño de dichos tribunales.

IV. PARÁMETROS CONSTITUCIONALES DE DESEMPEÑO JUDICIAL

En México, la función jurisdiccional se debe llevar a cabo con atención a los derechos fundamentales de las personas. Por definición constitucional, la jurisdicción es un servicio público o función estatal que implica un conjunto de derechos de las personas, que se pueden traducir en una serie de prohibiciones o limitantes impuestas a los tribunales; es decir, la Constitución prescribe la manera en que se ha de prestar dicho servicio o la forma en que ha de ser desempeñada tal función, pues le fija límites. En caso de que no sea así, en caso de que éstos sean violados, se recurre a un mecanismo de control o garantía constitucional, como lo es el amparo. Si así debe ser desempeñada la función, cabe preguntarse cómo es que la Constitución prescribe que sea el diseño, la organización y la operación de los órganos que desempeñan dicha función.

Conforme al texto de los párrafos 2 y 3 del artículo 17 constitucional los tribunales, es decir los órganos que desempeñen la función jurisdiccional:

- Estarán expeditos para ello, en los plazos y términos que fijen las leyes.
- Emitirán sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial.
- Brindarán sus servicios en forma gratuita.
- Serán independientes.

Las disposiciones citadas establecen la base sobre la cual los tribunales mexicanos se diseñan, se organizan y operan, dando por descontado que en tal operación se respetan los derechos fundamentales mencionados anteriormente.

Que los tribunales estén “expeditos” significa que, de acuerdo con la Suprema Corte,³³ ningún órgano del Estado puede supeditar el acceso a

³³ “Garantía a la tutela jurisdiccional prevista en el artículo 17 de la Constitución federal. Sus alcances”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Primera Sala, Tomo XIX, mayo de 2004, p. 513, tesis 1a. LIII/2004, aislada, Constitucional.

los tribunales a condición alguna, puesto que lo “expedito” es lo desembarazado, lo que está libre de todo estorbo. Así, conforme a este sentido, en donde el texto constitucional dice “expeditos” puede leerse “accesibles”. Luego, el texto constitucional prescribe que los tribunales estén o sean accesibles a los justiciables, libres de todo estorbo u obstáculo, para impartir justicia.

Conforme a la dogmática procesal contemporánea, el acceso a los tribunales va más allá de la mera posibilidad formal de que las personas acudan a los tribunales, ya sea en ejercicio de su derecho de acción procesal o de defensa, sino que implica un deber del Estado consistente en quitar, remover o eliminar cualquier dificultad, traba, estorbo o valla que impida un efectivo y real acceso de las personas a los tribunales.³⁴ En otras palabras, lo que la Constitución ordena es que los tribunales estén o sean accesibles, tanto formal como materialmente, a las personas.

Si bien, por mandato constitucional, no se puede supeditar el acceso a los tribunales a condición alguna, pues ello constituiría un obstáculo a los gobernados, según la Suprema Corte es indudable que no todos los requisitos para el acceso al proceso pueden considerarse inconstitucionales; sólo violan la norma constitucional aquellos que resultan innecesarios, excesivos y carentes de *razonabilidad* o *proporcionalidad* respecto de los fines que lícitamente puede perseguir el legislador al crearlos. Sin embargo, y en atención al propio texto constitucional, existen otros requisitos de acceso que, respetando el contenido del derecho fundamental de acceso a la jurisdicción, están enderezados a preservar otros derechos, bienes o intereses constitucionalmente protegidos y guardan la adecuada proporcionalidad con la finalidad perseguida, como es el caso del cumplimiento de los plazos legales, el de agotar los recursos ordinarios previos antes de ejercer cierto tipo de acciones o el de la previa consignación de fianzas o depósitos.³⁵

El propio texto constitucional precisa que los tribunales estarán expeditos para impartir justicia en los plazos y *términos* que fijen las leyes. Como complemento a la interpretación judicial arriba citada, Castro y Castro sostiene que “Los «*términos*» es una referencia a los pasos que es obligatorio establezcan las normas procesales para instaurar válida-

34 Fix-Zamudio, Héctor, “Reflexiones sobre el derecho constitucional procesal mexicano”, *Justicia constitucional, ombudsman y derechos humanos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1993, p. 379; Ovalle Favela, José, *Garantías constitucionales del proceso*, México, Oxford University Press, 2002, p. 415.

35 “Garantía a la tutela jurisdiccional prevista en el artículo 17 de la Constitución federal. sus alcances”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, *cit.*, nota 33.

mente un juicio o proceso; los «plazos» constituyen las secuencias en el tiempo necesarios para ejercer válidamente una acción procesal, y que ésta resulte atendible”.³⁶

Si los “plazos” se refieren al momento o tiempo y los “términos” a las condiciones o requisitos, el acceso a la jurisdicción, entendido como un derecho fundamental, está sujeto a los tiempos y a las condiciones o requisitos que el legislador secundario precise. Sin embargo, esta reserva de ley, no es una autorización ilimitada para la actividad legislativa,³⁷ puesto que los tiempos y requisitos que establezca el legislador, y sólo él,³⁸ para que las personas hagan efectivo su derecho de acceso a la jurisdicción deben ser *razonables* o *proporcionados* a los fines perseguidos. Así, en buena medida y desde el punto de vista formal, la cuestión del acceso a los tribunales corresponde ser atendida, en un primer momento, por el órgano legislativo, creador de las normas legislativas procesales.

Por otra parte, originalmente, el constituyente de 1917 sólo estipuló que la justicia impartida por los tribunales debía ser *pronta*; no es sino hasta la reforma a la Constitución en 1987 que, mediante una novedosa redacción del artículo 17, se adicionan los adjetivos “completa” e “imparcial”, de forma que ahora, según el texto constitucional, las resoluciones que dicten los tribunales deben ser no sólo prontas, sino además completas e imparciales. Según la interpretación de la Suprema Corte,³⁹ tales adjetivos deben recibir los siguientes sentidos:

- *Pronta*: las autoridades encargadas de impartir justicia tiene la obligación de resolver las controversias ante ellas planteadas, dentro

³⁶ Castro y Castro, Juventino V., *La jurisdicción mexicana*, México, Porrúa, 2003, pp. 31 y 64.

³⁷ “Justicia, acceso a la. la potestad que se otorga al legislador en el artículo 17 de la Constitución General de la república, para fijar los plazos y términos conforme a los cuales aquélla se administrará no es ilimitada, por lo que los presupuestos o requisitos legales que se establezcan para obtener ante un tribunal una resolución sobre el fondo de lo pedido deben encontrar justificación constitucional”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XIV, Septiembre de 2001, p. 5, tesis P./J. 113/2001, jurisprudencia, Constitucional.

³⁸ “Acceso a la justicia. Sólo el legislador puede imponer plazos y términos para el ejercicio de los derechos de acción y defensa ante los tribunales”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, Primera Sala, Mayo de 2004, p. 511, tesis 1a. LV/2004, aislada, Común.

³⁹ “Administración de justicia. El artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece diversos principios que integran aquel derecho público subjetivo, a cuya observancia están obligadas las autoridades que realizan actos materialmente jurisdiccionales”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Segunda Sala, Tomo XV, Mayo de 2002, p. 299, tesis 2a. L/2002, aislada, Común.

de los términos y plazos que para tal efecto se establezcan en las leyes, es decir, conforme a los requisitos de accesibilidad y en los tiempos señalados para ello.

- *Completa*: las autoridades que conocen del asunto deben emitir un pronunciamiento respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos, cuyo estudio sea necesario; y deben garantizar al gobernado la obtención de una resolución en la que, mediante la aplicación de la ley al caso concreto, se resuelva si le asiste o no la razón sobre los derechos que le garanticen la tutela jurisdiccional que ha solicitado.
- *Imparcial*: el juzgador debe emitir una resolución, no sólo apegada a derecho, sino, fundamentalmente, que no dé lugar a que pueda considerarse que existió favoritismo respecto de alguna de las partes o arbitrariedad en su sentido.

Cuando la Constitución ordena que las resoluciones de los tribunales sean completas no hace sino prescribir que éstos, cuando conozcan de algún litigio o conflicto, emitan una resolución respecto de todos y cada uno de los asuntos conflictivos, de todos los puntos que fueron objeto o materia de la litis.⁴⁰ Esto es llevar al plano constitucional el principio de congruencia que rige todo procedimiento,⁴¹ previsto ya en las leyes procesales,⁴² el cual, conforme a la interpretación judicial mexicana, consiste en que la autoridad resuelva sobre todas y cada una de las cuestiones oportunamente sometidas a su consideración,⁴³ es decir, implica, en el caso de las sentencias, por ejemplo,

...la exhaustividad que debe regir en las mismas, es decir, la obligación del juzgador de decidir las controversias que se sometan a su conocimiento, tomando en cuenta todos y cada uno de los argumentos aducidos tanto en la demanda, como aquellos en que se sustenta la contestación a ésta y demás pretensiones hechas valer oportunamente en el pleito, de tal forma que se condene o absuelva al demandado, resolviendo, sobre todos y cada uno de los puntos litigiosos que hubieran sido materia del debate.⁴⁴

40 Castro y Castro, Juventino, *op. cit.*, nota 36, p. 47.

41 Devis Echandía, Hernando, *Teoría general del proceso*, Buenos Aires, Editorial Universidad, 2004, p. 76.

42 Por ejemplo, los artículos 81 y 57 de los códigos procesales civiles del Distrito Federal y de Veracruz, respectivamente.

43 "Sentencias, principio de congruencia de las", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Tomo XVII, Mayo de 2003, p. 1167, tesis I.6o.C. J/42, jurisprudencia, Civil.

44 "Sentencias civiles, congruencia de las (legislación procesal civil para el estado de Veracruz)", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Primera Sala, Tomo X, Octubre de 1999, p. 226, tesis 1a./J. 34/99, jurisprudencia, Civil.

Por lo que toca a la imparcialidad, ésta no es, propiamente, una característica de las resoluciones de los tribunales, sino un requisito constitutivo de éstos. Los juzgadores, en tanto que funcionarios del Estado, no son escogidos por las partes en conflicto para resolver la disputa, sino que les son impuestos; en virtud de ello, y con la intención de mantener y reforzar la legitimidad de esta *triada*, el juez debe ser ajeno a los intereses de las partes; ello no implica que carezca de interés, sino que no debe existir coincidencia entre el interés del juzgador y el de alguna de las partes del litigio. Así, para evitar que el proceso se convierta en una pelea de “dos contra uno”, y como consecuencia del principio de igualdad de las personas, quien juzgue debe ser imparcial. Sólo un juez imparcial puede dictar resoluciones imparciales.

La imparcialidad del juzgador está vinculada estrechamente con la independencia del mismo, o si se quiere, la primera, es decir, la ajeneidad del juez a los intereses de las partes del litigio, es una manifestación *in concreto* de la independencia, *in genere*, del juzgador, puesto que ésta puede ser entendida, en principio, como la ausencia de control sobre quien juzga. Nadie, salvo la ley y la Constitución controla al juez al momento de juzgar: ni alguna de las partes, ni otros jueces, ni la opinión pública.

El mandato constitucional de que la impartición de justicia sea gratuita estriba en que los órganos del Estado encargados de ello, así como los servidores públicos a quienes se les encomienda dicha función, no cobrarán a las partes en conflicto emolumento alguno por la prestación de ese servicio público.⁴⁵ La prohibición de las denominadas costas judiciales no implica la ausencia de *costas procesales*, es decir, los gastos inherentes a la realización del proceso, los cuales son afrontados por las partes litigantes, tales como los honorarios de los abogados, el costo de los traslados al local de los tribunales, la expedición de copias certificadas, el traslado de testigos, por ejemplo. Si bien el servicio público es gratuito, su goce implica costos.

De aquí que, no obstante el acceso gratuito a la jurisdicción, una barrera, en ocasiones infranqueable para muchos justiciables, resultan ser, precisamente, los costos del proceso. Sin embargo, este tema está más relacionado con el aspecto de la *expeditud* o *accesibilidad* que con el de la gratuidad de la jurisdicción. No obstante la presencia de gastos a cargo de los usuarios del servicio, éste, por mandato constitucional, es gra-

⁴⁵ “Administración de justicia. El artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece diversos principios que integran aquel derecho público subjetivo, a cuya observancia están obligadas las autoridades que realizan actos materialmente jurisdiccionales”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, cit.*, nota 39.

tuito, por lo que una cosa es que el acceso a los tribunales resulte más o menos oneroso, más o menos caro, y otra muy distinta la violación a la prohibición prescrita; en este caso, al igual que en el de los derechos fundamentales, no existen grados: o la justicia es gratuita o no lo es.

En resumen, el sistema jurisdiccional mexicano se configura, de acuerdo al texto constitucional, a partir de derechos fundamentales, normas constitucionales de principio y normas constitucionales de organización y operación.

<i>Sistema jurisdiccional mexicano</i>		
<i>Derechos fundamentales</i>	<i>Normas constitucionales de principio</i>	<i>Normas constitucionales de organización y operación</i>
		Los tribunales:
Derecho a la jurisdicción.	Igualdad: Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales.	Estarán expeditos para ello, en los plazos y términos que fijen las leyes.
Derecho a la acción procesal.	Irretroactividad de la ley: A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.	Emitirán sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial.
Derecho de defensa o garantía de audiencia.	Legalidad: Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.	Brindarán sus servicios en forma gratuita.
Derecho a las formalidades esenciales del procedimiento:		Serán independientes.
a) ser notificado del inicio del procedimiento y sus consecuencias.		

<i>Sistema jurisdiccional mexicano</i>		
<i>Derechos fundamentales</i>	<i>Normas constitucionales de principio</i>	<i>Normas constitucionales de organización y operación</i>
b) tener oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa.		
c) tener la oportunidad de alegar.		
d) que se dicte de una resolución que dirima las cuestiones debatidas, y		
e) derecho a interponer recursos.		

Las normas de principio y las normas de organización y operación pueden ser traducidas, como de hecho es común hacerlo, en derechos fundamentales. En virtud de ello el mecanismo de verificación de que dichos derechos han sido respetados es el juicio de amparo. Sin embargo, cabe preguntarse si este mecanismo de control puede ser visto o utilizado como un barómetro de la eficiencia judicial.

El juicio de amparo, en sus vertientes de control de constitucionalidad y de medio de impugnación de las sentencias judiciales,⁴⁶ tiene como objetivo la verificación de que una decisión jurisdiccional se ha apegado a las normas constitucionales y legales correspondientes. Ello implica un contraste o comparación entre dos normas: la Constitución o la ley y la sentencia combatida. En virtud de los principios lógicos de contradicción y de tercero excluido, al existir contradicción entre la sentencia y la norma constitucional o legal, y por mandato del principio de *lex superior*, la primera no puede ser válida.

Es indudable que esta comparación y la consecuencia posterior puede ser, por lo regular, un ejercicio poco complicado; pero no es menos indudable que, en otras tantas ocasiones, tal ejercicio puede resultar bastante difícil. Esta dificultad nace del hecho de que los cánones o pa-

⁴⁶ Fix-Zamudio, Héctor, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, México, Porrúa, p. 18.

rámetros de comparación que se utilizan para calificar al objeto comparado no están fijos. En otras palabras: es evidente que el parámetro con que se califica la constitucionalidad o legalidad de una sentencia es, precisamente, la Constitución o la ley; pero resulta que éstos no son sino textos que, en virtud de ser continentes de lenguaje, pueden ser interpretados en todo momento. O sea que el sentido o significado de los documentos llamados “Constitución” y “ley” no está fijado de manera indubitable, sino que siempre existe la posibilidad de “encontrar” o “crear” un sentido diferente.

Si se acepta lo anterior, se deberá aceptar también que, entonces, la discrepancia entre un juez de origen y un juez revisor puede ser resultado del diferente sentido que uno y/u otro atribuyan al texto interpretado. Por supuesto que la “mejor” interpretación será aquella mejor sustentada, es decir, la mejor argumentada. Pero de aquí no se sigue en forma alguna que los jueces que revisan las sentencias de otros jueces *siempre* cuenten con o generen los mejores argumentos que sustenten una *mejor* interpretación. Las decisiones judiciales, no hay que olvidarlo, son resultado del juicio o criterio de una persona que está obligada a justificar su decisión, la cual, sometida al juicio o criterio de una persona distinta, puede ser considerada equivocada o errónea, lo cual, a su vez, también se debe justificar.

Sin embargo, en todo sistema consistente en toma de decisiones y en la revisión de éstas, alguien debe tener la última palabra, tomar la decisión que ponga fin a la discusión. Esta necesidad del sistema no es una virtud moral, ya que la decisión final no necesariamente será la “mejor” decisión. En otras palabras: la decisión de un tribunal revisor (de constitucionalidad o de legalidad) no necesariamente es mejor que la decisión revisada.

Suponer que las decisiones de *segunda instancia* o de *instancia de revisión* son siempre las correctas (o quizá sólo las “más” correctas), implicaría que la primera instancia resulta, siempre que sus decisiones sean sometidas a revisión, falible o *ineficiente*. Aún en el caso de que en segunda instancia se confirme la decisión tomada en la primera, la verdaderamente importante viene a ser la del tribunal revisor. Desde un punto de vista estrictamente *jurisdiccional*, ni el recurso de apelación y el juicio de amparo en negocios judiciales resultan ser los instrumentos más adecuados para la medición del desempeño judicial en concreto, aunque resultara factible considerarlos en un contexto mucho más amplio.

Si los mecanismos de revisión de las decisiones jurisdiccionales no resultan ser los más adecuados para evaluar el desempeño judicial des-

de un punto de vista estrictamente jurisdiccional, con menor razón serán herramientas adecuadas para la medición de la eficiencia de los tribunales desde una perspectiva estrictamente organizacional.

El desempeño de los tribunales mexicanos, en tanto que organizaciones, sólo puede ser evaluado a partir de la fijación de parámetros o indicadores que permitan observar qué tan cerca o lejos están tales organizaciones de los ideales fijados por la Constitución. En un contexto estrictamente organizacional, la norma constitucional dicta que los tribunales deben estar expeditos, emitir sus resoluciones de manera pronta, brindar sus servicios en forma gratuita y ser independientes. La gratuidad del servicio público brindado por los tribunales no es una cuestión de grado, por lo que se eliminará como indicador de desempeño. Quedan, así, tres grandes ideales del desempeño de los tribunales: la expeditud (entendida como accesibilidad), la prontitud de las resoluciones (entendida como celeridad procesal) y la independencia.

V. INDICADORES DE DESEMPEÑO

Se puede construir una matriz que permita analizar el desempeño de los órganos jurisdiccionales según los principios señalados. En tal construcción es indispensable distinguir entre *área de desempeño*, *criterio e indicador*. La primera se refiere al ámbito, entendido como el *espacio ideal configurado por las cuestiones y los problemas de las actividades de los tribunales relacionadas entre sí*. Por ejemplo, Concha y Caballero utilizan en sus trabajos⁴⁷ cuatro áreas de desempeño: estructura y organización, actividad jurisdiccional, administración y operación y elemento subjetivos. Por su parte, Hammergren⁴⁸ propone seis: selección de los jueces, administración de la carrera judicial, administración interna, recursos, proceso judicial y profesión jurídica.

En cada área de desempeño se debe precisar cómo es que el ideal se manifiesta, es decir, es necesario precisar el canon al que hay que acercarse y, finalmente, hay que establecer la manera en que el desempeño se ha de observar, o sea, el indicador.

Por ejemplo, la celeridad, en tanto que ideal del proceso jurisdiccional (los tribunales emitirán resoluciones prontas) puede ser fácilmente ubi-

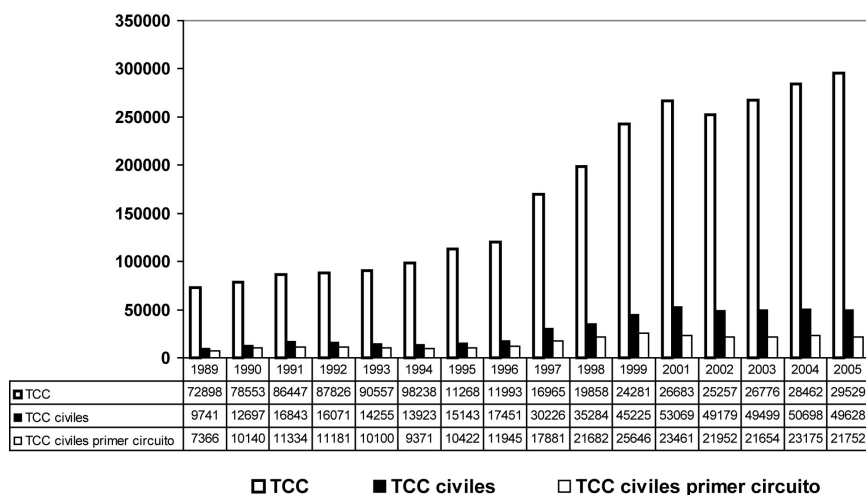
47 Concha Cantú, Hugo A. y Caballero Juárez, José Antonio, *op. cit.*, nota 8; "Los elementos de la reforma judicial: una propuesta multidisciplinaria par el estudio de los tribunales estatales mexicanos", *Reforma Judicial*, núm. 1, enero-junio de 2003, p. 64.

48 *Diagnosing Judicial Performance: Toward a tool to help guide judicial reform programs*, http://www.transparency.org/iacc/9th_iacc/papers/day4/ws1/d4ws1_lhammergren.html, 2001.

cada en el área de desempeño correspondiente a la actividad jurisdiccional. El criterio de la observación debiera corresponder a unidades de tiempo o producción: X de expedientes resueltos en un año, X tiempo necesario para resolver un asunto, X sentencias impugnadas en un periodo determinado, por ejemplo. Los indicadores, conforme a la información disponible, pueden consistir en índices o tasas: de litigio, de impugnación, de sentencia, de casos resueltos, de resolución, de rezago, etcétera. A continuación se ofrecen algunos datos relacionados con la actividad jurisdiccional de los tribunales colegiados de Circuito (TCC) de México, clasificados por tipo de órganos y tipo de proceso.

En primer lugar es preciso mostrar el crecimiento de la carga de trabajo de los TCC, la de los TCC especializados en materia civil y los TCC civiles del primer circuito (Distrito Federal), lo que permitirá tener una idea del comportamiento de la demanda del servicio de impartición de justicia federal civil.

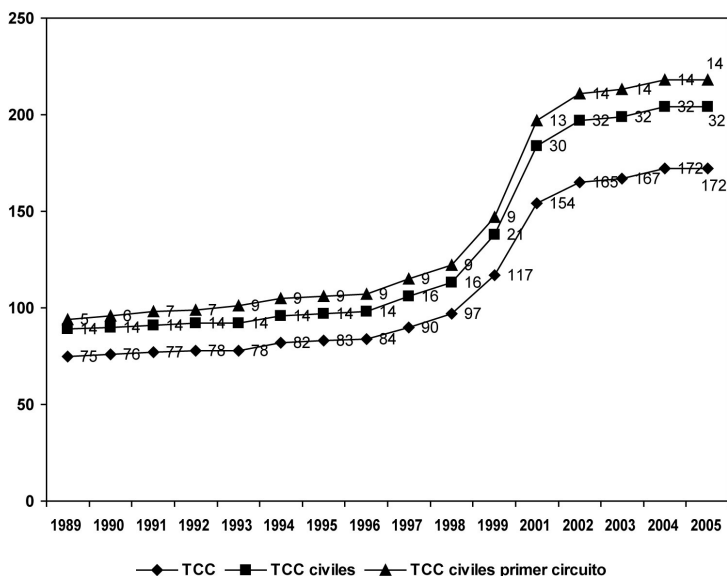
GRÁFICA 6
CARGA DE TRABAJO DE TCC



Entre 1996 y 2001 la demanda de usuarios de los TCC se incrementó en un 222%, es decir, es posible sostener que se experimentó una explosión de litigios en tales órganos. Conforme a los datos de la gráfica anterior, entre 1989 y 2001 la carga de trabajo se duplicó aproximada-

mente cada cinco años. Sin embargo, entre 2001 y 2005 tal tendencia desapareció, pues el crecimiento se controló, en buena medida debido al crecimiento acelerado de TCC, tal como se muestra en la siguiente gráfica.

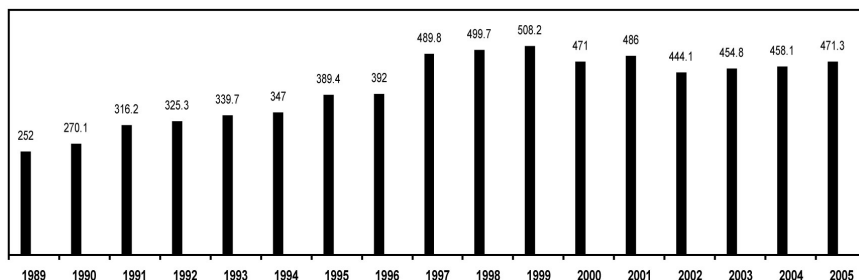
GRÁFICA 7
NÚMERO DE TCC



La respuesta organizacional del Poder Judicial al crecimiento desmesurado de la carga de trabajo resulta evidente: a mayor demanda, más tribunales. Si bien esta solución al problema que implica la sobrecarga de los servicios públicos ha resultado ineficiente a largo plazo, en lo inmediato ha permitido al Poder Judicial federal enfrentar la emergencia. Si bien en México aún no existe un equilibrio óptimo entre el número de juzgadores y la cantidad potencial de usuarios, es evidente que el aumento de órganos jurisdiccionales no se puede sostener al ritmo de crecimiento de la demanda de los mismos, por lo que es un buen momento para revisar el diseño de nuestros procesos para determinar qué otras opciones de solución de conflictos son viables, aunadas a una mayor capacidad instalada del Poder Judicial.

Además, es preciso considerar que si bien los TCC han podido hacer frente a la demanda del servicio mediante un aumento de los mismos, lo cierto es que los magistrados que integran tales órganos han resuelto, año con año, una mayor cantidad de asuntos, así que el problema no necesariamente se resuelve aumentando la oferta, tal como muestran los datos siguientes.

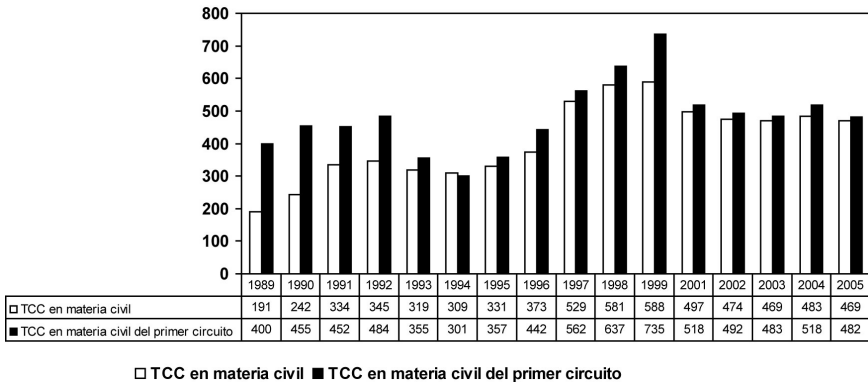
GRÁFICA 8
DESEMPEÑO DE LOS TCC: 1989-2005



■ Promedio de asuntos concluidos por magistrado de TCC

Es preciso resaltar, en primer lugar, el crecimiento del número de asuntos que son resueltos por cada magistrado integrante de cada TCC. Cada uno de éstos se integra por tres juzgadores (ya sea magistrados o secretarios que, en ausencia de un magistrado, actúa jurisdiccionalmente por ministerio de ley, previa autorización del Consejo de la Judicatura Federal). Por “asuntos concluidos” se entiende en este contexto el total de asuntos que fueron resueltos por los TCC, que en los informes oficiales recibe el nombre de “egresos” y que no distingue la forma o manera en que tales asuntos se concluyeron, ya sea que se hayan desechado, sobreesido o entrado al fondo del problema planteado. Entre 1989 y 1994, por ejemplo, se registró un incremento del 72.6%, en tanto que, en el quinquenio siguiente (1994-2001), el crecimiento resultó de 71.3%. Entre 1997 y 1998 se registran los niveles más altos de ocupación de los magistrados, debido al crecimiento de la carga de trabajo en tales años.

GRÁFICA 9
 PROMEDIO DE LOS ASUNTOS CONCLUIDOS
 POR MAGISTRADO DE TCC

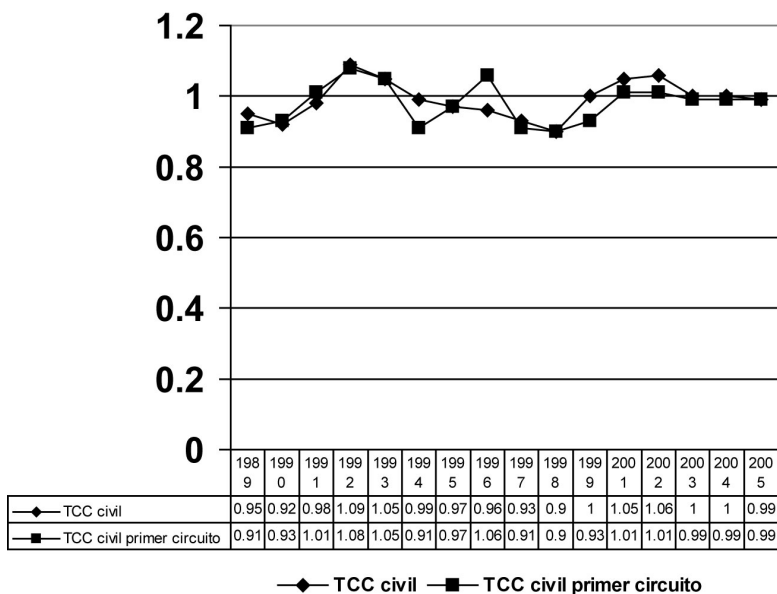


En materia civil, por su parte, es importante destacar que los magistrados de TCC en materia civil del primer circuito han resuelto, siempre, un promedio de asuntos mayor al del resto de TCC especializados en la materia del resto del país. Si bien en términos reales las variaciones pueden ser significativas, sobre todo para quienes resuelven, los porcentajes de diferencia entre los TCC civiles del Distrito Federal (primer circuito) y los TCC civiles del resto del país se han estrechado, por lo que no parece necesario aplicar parámetros de observación atenuados. La gráfica anterior también indica que ha comenzado a litigarse más en la materia civil en otros circuitos, lo que, en principio, puede ser un indicador de que se han comenzado a utilizar menos los órganos jurisdiccionales con residencia en el Distrito Federal (sean locales o federales) para resolver conflictos que se generen fuera de tal territorio. Ello podría interpretarse como signo de mayor confianza de las partes contratantes en los aparatos judiciales de los estados en lo que se llevan a cabo los respectivos contratos.

Si se consideran los datos redondeados de 2005, salta a la vista que en ese año cada magistrado, en promedio, concluyó 400 casos; si se considera que, idealmente, cada día dicho juzgador concluya 2 casos (mediante resoluciones que fueron previamente *proyectadas* por los co-

respondientes secretarios del TCC), un año no alcanzaría al magistrado para atender *en forma directa y personal* todos los asuntos que se reportan como concluidos, sin considerar la existencia de días no laborales, tales como las vacaciones y los fines de semana. Por supuesto que estas cifras aún se encuentran muy por debajo del número de asuntos que concluyen anualmente juzgadores de otros países, como los brasileños o argentinos.

GRÁFICA 10
TASA DE RESOLUCIÓN DE TCC CIVILES



La tasa de resolución es la relación de los egresos entre los ingresos. Este parámetro muestra qué proporción de asuntos ingresados fueron resueltos durante el año. En la medida que este indicador sea mayor a 1 estaría indicando que se ha resuelto la totalidad de los asuntos ingresados y parte de la existencia anterior. Como se puede observar en la gráfica anterior, en pocas ocasiones los TCC en materia civil han podido resolver todo los asuntos ingresados en un año y parte de la existencia anterior.

En 1989, por ejemplo, los TCC en materia civil, en conjunto, estaban un 5% debajo de su funcionamiento óptimo, mientras que en los TCC civiles del primer circuito tal ineficiencia era del 9%. Para 1994, los primeros habían conseguido ser más eficientes, a grado tal que estaban sólo 1% debajo de su nivel óptimo, mientras que los TCC civiles del Distrito Federal continuaban en 9%. Para 1999, la situación varió poco, pues los TCC civiles del país alcanzaron un nivel óptimo de desempeño, en tanto que los correspondientes del primer circuito lograron acercarse al ideal, pues se colocaron a sólo un 7% de ineficiencia. En 2005 las cosas parecieron inmejorables, pues el índice de resolución se ubicó, en ambos casos, en 99% de eficiencia.

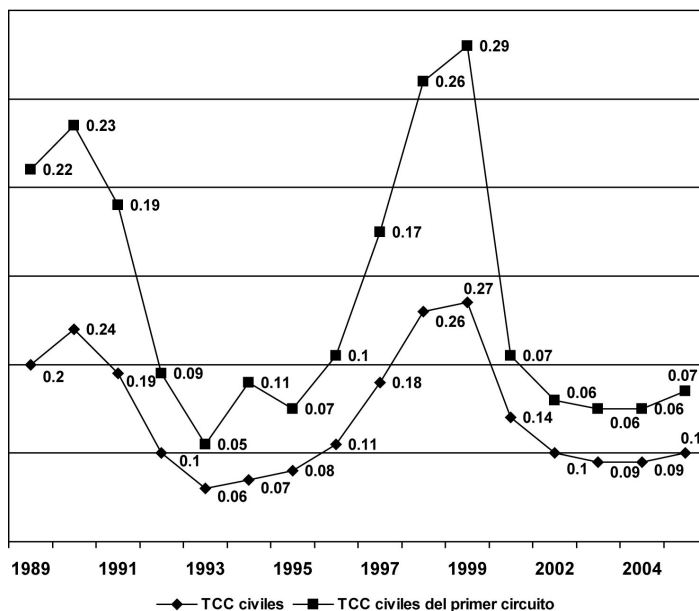
En la gráfica anterior también se puede observar que han pasado años en los que los TCC han conseguido superar la barrera de lo óptimo y han hecho más de lo que de ellos se esperaba; por ejemplo, en 1992 ambos tipos de TCC alcanzaron su nivel de desempeño histórico más alto, al resolver casi 10% más asuntos de los esperados. Los datos anteriores se deben tomar con reserva, puesto que si las gráficas previas habían mostrado un aumento importante de asuntos concluidos por magistrado de TCC, es sospechoso que a pesar de tal aumento se concluyan casi todos los asuntos iniciados el mismo año. ¿Cómo es esto posible?, ¿es que los magistrados de TCC resuelven con mayor facilidad o es que los asuntos planteados son más sencillos?

La respuesta a tales preguntas se torna más complicada si se atiende al índice de duración de cada caso. Éste es la relación entre el número de casos pendientes al finalizar el año sobre el número de casos concluidos en el mismo año. Los casos pendientes se relacionan con el tiempo necesario para concluir un caso, por lo que este promedio se puede utilizar cuando la duración específica de cada caso no está disponible, de forma tal que un alto índice de casos pendientes sugiere mayor tiempo de resolución. Cuando el índice se acerca a cero el tiempo empleado en la resolución de cada caso tenderá a resultar el óptimo.

Conforme a la gráfica siguiente, lo más cercano al tiempo óptimo de conclusión de un asunto se presentó, en el caso de los TCC civiles, en 1993, cuando sólo estuvieron un 5% por arriba del tiempo esperado. En cambio, su peor desempeño lo tuvieron en 1999, cuando se colocaron 29% por arriba de lo óptimo. A su vez, lo TCC civiles en el Distrito Federal han tenido un mejor desempeño, pues en varios años han estado por debajo del 10% de ineficiencia. Como se puede ver en ésta y en las demás gráficas y cuadros, los años 1997 a 1999 son los que presentan un desempeño menos eficiente de los órganos jurisdiccionales que se observan, debido, sobre todo, al aumento importante de la carga de

trabajo. El año pasado, finalmente, los TCC civiles del país tenían, solamente, un desajuste del 7%, en tanto que los correspondientes del primer circuito lo tenían del 10%.

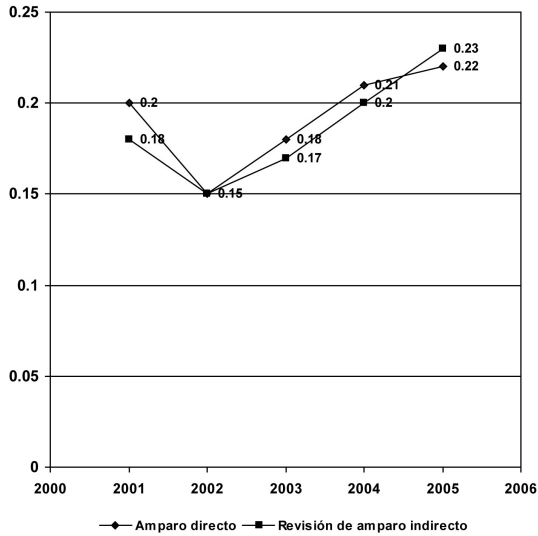
GRÁFICA 11
ÍNDICE DE DURACIÓN DE CADA CASO EN TCC CIVILES



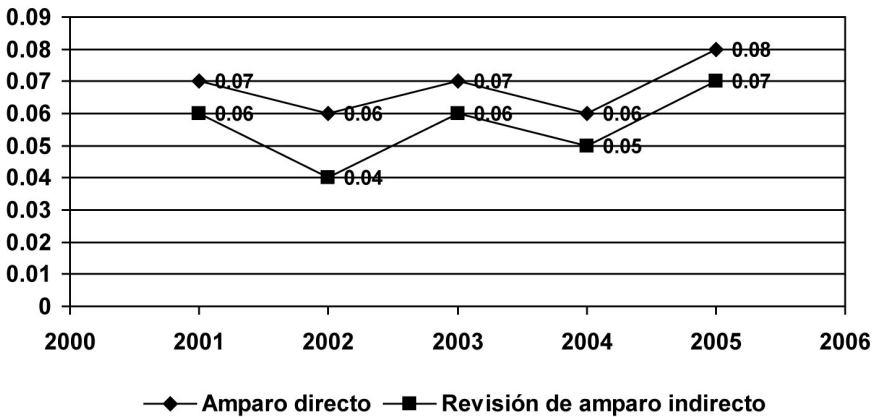
Conforme a datos del propio órgano de administración de los TCC, entre 2001 y 2004, en promedio, la duración del proceso “amparo directo” fue de 69.2 días, en tanto que dicho promedio, para el proceso “recurso de revisión contra sentencia de amparo indirecto” fue de 63.5 días. De los correspondientes informes de labores del órgano de administración de los TCC, se pueden obtener datos relacionados con el índice de duración de cada caso que generan una gráfica como la que abajo se presenta, en la que se observa un comportamiento de los TCC diferente al que reporta la Dirección General de Estadística del propio Consejo de la Judicatura Federal.

Por otra parte, los datos de la gráfica 12 son consistentes con los datos correspondientes a los TCC civiles del primer circuito, los cuales generan una gráfica como la 13.

GRÁFICA 12
 ÍNDICE DE DURACIÓN DE CADA CASO EN TCC



GRÁFICA 13
 ÍNDICE DE DURACIÓN DE CADA CASO EN TCC EN MATERIA CIVIL
 DEL PRIMER CIRCUITO



Conforme a los datos señalados, si en 2002 la tramitación de un amparo directo requirió de 74 días, eso representó un 6% de tiempo por arriba de lo óptimo; en tanto que en el mismo año, el amparo en revisión tuvo una tramitación promedio de 65 días, lo que según el índice aquí empleado, significa un 4% de tiempo más allá de lo esperado.

VI. PALABRAS FINALES

A lo largo de este trabajo se ha pretendido ofrecer argumentos que sostengan las siguientes afirmaciones:

a) La percepción que los justiciables tiene del servicio público de impartición de justicia es mala, aunque mejora, en términos generales, una vez que tales justiciables han hecho uso de dicho servicio.

b) Sin embargo, el aspecto que peor calificación recibe en las encuestas es el relacionado con lo largo y lento de los procesos jurisdiccionales. En este caso, la percepción del justiciable empeora una vez que ha sido usuario del servicio. Comparativamente con otros países, en México los procesos se desarrollan con relativa rapidez, aunque estudios concretos de campo ofrecen resultados contradictorios.

c) La celeridad es un aspecto del desempeño de los tribunales que si bien puede ser evaluado mediante la medición de la percepción que los usuarios tiene del servicio, es recomendable utilizar otro tipo de parámetros, además de las encuestas, para observarlo.

d) El desempeño de los tribunales puede realizarse mediante la fijación de objetivo, metas o cánones ideales que sirvan, no tanto como modelos, sino como *testigos* del desempeño: pueden resultar útiles para indicar qué tan cerca o lejos del ideal se encuentra un tribunal o un conjunto de tribunales.

e) En México, al menos en forma pública, no se han establecido parámetros o cánones ideales del desempeño judicial, en oposición a lo que ha sucedido en otros países. Las normas constitucionales precisan los principios que rigen la función jurisdiccional. Sin embargo, tales principios constitucionales no han sido definidos en forma operativa y tampoco han sido clasificados.

f) Aquí se ha sostenido que para hablar del desempeño de los tribunales, éstos deben ser observados en tanto que organizaciones, y como tales es preciso identificar los principios constitucionales directamente aplicables al desempeño de esas organizaciones que se denominan tribunales.

g) Se afirma que, dentro del discurso normativo constitucional, tres son los principales principios que se encuentran directamente referidos a la capacidad que los tribunales, en tanto que organizaciones, tiene para procesar la demanda de su servicio: la independencia, la accesibilidad y la celeridad.

h) A manera de ejemplo, se han ofrecido varios conjuntos de datos que permiten sostener que, en cuanto a la celeridad de los TCC:

- Existió una explosión de litigios entre 1996 y 1999, a la que se respondió creando más TCC; en el Distrito Federal la carga de trabajo en materia civil justificó que el número de TCC especializados en materia civil casi se triplicara.
- Si bien la carga de trabajo derivada de la explosión de litigios civiles pudo ser enfrentada por los TCC, lo cierto es que la tendencia muestra una estabilización de la demanda, pero no un descenso, lo que implica que mientras que en 1989 cada magistrado de TCC civil resolvía, en promedio 191 asuntos, para 2005 la cifra aumentó a 461.
- No obstante esta impresionante carga jurisdiccional, los TCC en general, y en particular los civiles y civiles del primer circuito, han tendido a resolver cada año un poco más de asuntos de lo que ingresan, de forma tal que paulatinamente el rezago ha disminuido; esto también es consistente con el tiempo de duración de los principales procesos de los que conocen los TCC: el amparo directo y la revisión de sentencias de amparo indirecto.
- La duda se genera, entonces, en torno a la *calidad* de las resoluciones jurisdiccionales, pues para evitar el rezago se ha mantenido un ritmo de resolución impresionante que, en cualquier forma que se ponga, hace imposible que un magistrado pueda atender personalmente y con sumo cuidado el sentido y justificación de las sentencias cuyos proyectos le han sido preparados por sus secretarios. Otra duda que se genera a partir de los datos mostrados es la relacionada con las otras formas de conclusión de los asuntos: ¿es que se ha seguido echando mano del conocido expediente de “decidir sin resolver”, sobreseyendo la mayor cantidad de asuntos posible? La respuesta a estas dudas deberán ser objeto de otro trabajo, pues en éste sólo se ha querido mostrar lo que es y cómo puede medirse el “desempeño de los tribunales”, para lo cual la celeridad resultó un aspecto meramente ejemplificativo.