

EFICIENCIA Y PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES QUE RIGEN LA ORGANIZACIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO DE LOS TRIBUNALES MEXICANOS

Carlos BÁEZ SILVA*

El primer párrafo del artículo 17 constitucional prescribe, en forma categórica, que ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho, lo que no es sino prohibir la autotutela o autocomposición violenta de los litigios. En muy buena medida, la razón que justifica la existencia de los tribunales radica, precisamente, en su *utilidad*: resultan los principales garantes del contrato social cuya cláusula fundamental es “encontrar una forma de asociación que defienda y proteja de toda fuerza común a la persona y a los bienes de cada asociado, y gracias a la cual cada uno, en unión de todos los demás, solamente se obedezca a sí mismo y quede tan libre como antes”.¹

A esta prohibición de que cada uno se convierta en juez de su propia causa, a este intento por erradicar la composición violenta, y por tanto *ilegítima*, de los conflictos, le corresponde la obligación a cargo del Estado de instaurar tribunales que compongan dichos conflictos. Como en su momento hizo notar Carnelutti, el Estado, los tribunales en concreto, en tanto que los órganos estatales encargados de resolver las controversias, recurren para ello al mismo elemento que pretenden erradicar: la violencia, sólo que, por definición, la violencia presente en la autotutela es *ilegítima*, mientras que la ejercida por los tribunales, mediante y al cabo del proceso, es *legítima*.

En tanto que ninguna persona está autorizada a hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho, el segundo párrafo

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

¹ Rousseau, Jean-Jacques, *El contrato social*, Madrid, Altaza, 1993, p. 14.

del mismo artículo 17 precisa que toda persona tiene el derecho fundamental a que se le administre justicia por los tribunales. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido a este derecho público subjetivo como el que toda persona tiene para acceder a los tribunales con el objetivo de plantear una pretensión o defenderse de ella, con el fin de que a través de un proceso, en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión.²

Fix-Zamudio³ y Castro y Castro⁴ coinciden en señalar que el citado artículo 17 constitucional es el fundamento del derecho a la acción procesal, en estricto sentido, lo cual es reiterado por una interpretación no obligatoria de la Suprema Corte.⁵ Por su parte, para Ovalle Favela en este texto constitucional se consigna, tal como lo recoge la Suprema Corte, un derecho genérico a la tutela jurisdiccional, del que se derivan tanto el derecho de acción del actor, como el derecho de defensa del demandado: así como ambas partes no tienen derecho a hacerse justicia por propia mano, sí tienen, en cambio, derecho a que los tribunales les hagan justicia.⁶

Los autores citados en primer término sostienen que la fuente constitucional del derecho de defensa, en estricto sentido, se localiza en el texto del segundo párrafo del artículo 14, el cual prescribe que las personas tienen el derecho fundamental a no ser privadas de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, a la que comúnmente se le denomina *garantía de audiencia*:

La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su

² 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, mayo de 2004, t. XIX, p. 513, tesis 1a. LIII/2004, aislada, constitucional.

³ Fix-Zamudio, Héctor, "Reflexiones sobre el derecho constitucional procesal mexicano", *Justicia constitucional, ombudsman y derechos humanos*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 1993 p. 378.

⁴ Castro y Castro, Juventino V., *La jurisdicción mexicana*, México, Porrúa, 2003, p. 30.

⁵ *Op. cit.*, nota 2.

⁶ Ovalle Favela, José, *Garantías constitucionales del proceso*, México, Oxford University Press, 2002, p. 414.

debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga “se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento”. Éstas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) la notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) la oportunidad de alegar; y 4) el dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado.⁷

El derecho de acción procesal y el derecho de defensa (o garantía de audiencia) son definidas, dentro del derecho constitucional procesal, como las garantías de las partes, es decir, aquellas que tienen todas las personas para solicitar la prestación del servicio público jurisdiccional. En resumen: en México está prohibida la autocomposición violenta de los litigios, pero, en contrapartida, toda persona tiene derecho a acudir a los tribunales para que éstos compongan los conflictos, lo cual implica que toda persona tiene, por un lado, el derecho de acción procesal y, concomitantemente, el derecho a defenderse o ser oída por los propios tribunales.

En la Constitución federal mexicana se consignan, por otra parte, disposiciones características de lo que se conoce como *Estado de derecho*, que no es sino un Estado en el que el poder político está limitado y controlado mediante normas jurídicas. Dos de estas características se materializan en los primeros párrafos de los artículos 14 y 16, respectivamente: *a)* a ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna, y *b)* 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. Resulta obvio que estas prohibiciones están dirigidas a todas las autoridades del Estado, a todos los órganos y funcionarios del mismo, y ello incluye, por supuesto, a los tribunales y a los jueces.

Por ello es que estas prescripciones no pueden ser consideradas, en propiedad, exclusivamente orientadas a la función jurisdiccional. A la

⁷ FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, Pleno, diciembre de 1995, p. 133, tesis P./J. 47/95, jurisprudencia, constitucional, común.

primera prohibición se le conoce, comúnmente, como *principio de irretroactividad* de la ley, y a la segunda como *garantía de legalidad*. Respecto de ésta, tal como está redactado el texto constitucional, se puede sostener que si rige los actos de molestia, que son los previstos por el primer párrafo del artículo 16, con mayor razón rige los actos de privación, que son los previstos en el segundo párrafo del artículo 14. Los actos de molestia los puede cometer cualquier autoridad pública, en tanto que los actos de privación sólo pueden realizarlos, según la Constitución, los tribunales. Por tanto, la garantía de legalidad para todas las autoridades del Estado en general y, en lo que importa para este trabajo, para los tribunales en particular.

Las personas tienen los derechos fundamentales a que se les administre justicia por los tribunales y a no ser privadas de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante tribunales, cuya actuación, como la de cualquier otro órgano estatal, está regida por el principio de legalidad y la prohibición de dar efecto retroactivo a alguna ley en perjuicio de alguien. Según la Constitución, las leyes que apliquen los tribunales al componer los litigios que les sean planteados deben haber sido expedidas con anterioridad al hecho generador del conflicto y, además, tales leyes no deben ser privativas. La obligación que la Constitución impone a los tribunales de que apliquen leyes expedidas con anterioridad al hecho no es sino una reiteración de la prohibición, por lo demás, contenida en el primer párrafo del mismo artículo 14, de dar a las leyes efectos retroactivos en perjuicio de persona alguna.

Por otra parte, respecto de las leyes privativas, la jurisprudencia de la Suprema Corte ha precisado que

Es carácter constante de las leyes que sean de aplicación general y abstracta; es decir, que deben contener una disposición que no desaparezca después de aplicarse a un caso previsto y determinado de antemano, sino que sobreviva a esta aplicación y se aplique sin consideración de especie o de persona a todos los casos idénticos al que previenen, en tanto no sean abrogadas. Una ley que carece de esos caracteres, va en contra del principio de igualdad, garantizado por el artículo 13 constitucional, y aun deja de ser una disposición legislativa, en el sentido material, puesto que le falta algo que pertenece a su esencia. Estas leyes pueden considerarse como privativas, tanto las dictadas en el orden civil como en cualquier otro or-

den, pues el carácter de generalidad se refiere a las leyes de todas las especies, y contra la aplicación de las leyes privativas protege el ya expresado artículo 13 constitucional.⁸

Así, una ley es privativa en caso de que *a)* la materia de que trate desaparezca después de aplicarse a un caso previsto y determinado de antemano, y *b)* mencione en forma individual o nominal a las personas a las que se va aplicar.⁹ Las prohibidas por la Constitución son las leyes privativas, mas no las especiales, las cuales aun cuando se aplican a una o a varias categorías de personas relacionadas con hechos, situaciones o actividades específicas, sí se encuentran investidas de las características de generalidad, abstracción y permanencia, dado que se aplican a todas las personas que se colocan dentro de las hipótesis que prevén y no están dirigidas a una persona o grupo de ellas individualmente determinado, además de que su vigencia jurídica pervive después de aplicarse a un caso concreto para regular los casos posteriores en que se actualicen los supuestos contenidos en ellas.¹⁰

La prohibición de que los tribunales apliquen, al momento de componer los litigios que les son sometidos a su conocimiento, leyes privativas, resulta, como en el caso del principio de irretroactividad de las leyes, una reiteración, en este caso del principio de igualdad de las personas ante la ley, el cual está contenido en el artículo 1o. de la propia Constitución; si bien el principio de igualdad es oponible a cualquier órgano del Estado, e incluso a cualquier ente, sea público o privado, el derecho fundamental contenido en el artículo 13 constitucional está específicamente dirigido a los tribunales, puesto que la prohibición consiste en no aplicar, en un juicio, leyes privativas.

Lo anterior se traduce en la obligación que tienen los juzgadores de aplicar, en el ejercicio de su función jurisdiccional, leyes que sean generales, abstractas e impersonales, que no dejen de tener objeto ni desaparezcan al cabo de su aplicación en un caso previsto y determinado de

⁸ LEYES PRIVATIVAS, *Apéndice 2000*, constitucional, Jurisprudencia SCJN, t. I, p. 401, tesis 347, jurisprudencia, constitucional.

⁹ LEYES PRIVATIVAS, CONCEPTO CONSTITUCIONAL DE, séptima época, Sala Auxiliar, Informe 1969, p. 58, Jurisprudencia, constitucional.

¹⁰ LEYES PRIVATIVAS. SU DIFERENCIA CON LAS LEYES ESPECIALES, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, marzo de 1998, t. VII, Pleno, p. 7, tesis P./J. 18/98, jurisprudencia, constitucional.

antemano, sino que sobrevivan a dicha aplicación y se apliquen sin discriminación alguna a todos los casos que caigan en el supuesto, en tanto no sean abrogadas.

Hasta el momento se ha puesto en evidencia que, conforme con el texto constitucional, en México las personas tienen los siguientes derechos fundamentales:

a) De acceso a la función jurisdiccional, como contraprestación correspondiente a la prohibición de la autotutela o autocomposición violenta de los litigios.

b) Los derechos a la acción procesal y a la defensa, también denominada garantía de audiencia, que se derivan del anterior.

Por otra parte, la actuación de los tribunales, en tanto que órganos del Estado, está regida por los mismos principios constitucionales que el resto de órganos estatales: el de igualdad de todas las personas, el de legalidad y el de irretroactividad de la ley. En el caso de los juzgadores, el primer y el tercer principio son reiterados en forma expresa al estarle prohibido a los tribunales juzgar a persona alguna por leyes *a)* que sean privativas (una clara excepción al principio de igualdad de las personas) y *b)* que hayan sido expedidas con posterioridad al hecho (una clara excepción al principio de irretroactividad de la ley).

Así, por un lado se está hablando de normas constitucionales que contienen derechos fundamentales, pero en el segundo caso se hace referencia a normas constitucionales de principio, es decir, a prescripciones dirigidas a los órganos del Estado mediante las cuales se les indica cómo deben actuar. Y en este caso, tales normas rigen la actuación de todas las autoridades estatales, no sólo la de los tribunales, no obstante que para éstos existen disposiciones expresas que reiteran algunos de esos principios constitucionales.

Por otro lado, el texto constitucional que precisa que en los juicios que tengan por objeto privar a alguien de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, se deben cumplir las *formalidades esenciales del procedimiento*, es más específico, porque ya no se trata, solamente, de un derecho fundamental de las personas, ni de una norma de principio que rija la actuación de todos los órganos estatales, sino que se está en presencia de una disposición que, en concreto, prescribe la manera en que se deben llevar a cabo los juicios.

En otras palabras: las personas sólo pueden ser privadas de su vida, su libertad, sus propiedades, posesiones o derechos, por los tribunales, ante

los cuales se ejerce el derecho de defensa o garantía de audiencia, que se traduce en la verificación de un *juicio o proceso*, el cual se inicia, en forma necesaria, a instancia de alguien que manifiesta una pretensión mediante el ejercicio del derecho de acción. Se pueden identificar ya tres elementos básicos de la teoría procesal: la jurisdicción, la acción (que supone una pretensión) y la defensa (que supone una resistencia).

Sin embargo, como complemento fundamental del derecho de defensa, el texto constitucional dicta que el juicio o proceso *debe* desarrollarse de una cierta manera, deben cubrirse ciertas *formalidades* básicas o *esenciales*, las cuales resultan indispensables para la eficacia cabal o plena validez del derecho de defensa.¹¹ Es decir, para que éste se ejerza no basta con poder ser escuchado en un juicio cualquiera, sino en uno que reúna ciertas características. Si bien, dentro del derecho constitucional procesal,¹² el derecho de defensa y las formalidades esenciales del procedimiento pueden ser vistos como sectores diferentes, lo cierto es que su vinculación extrema los torna indisociables, aunque su separación ha resultado útil para efectos de la exposición.

Para garantizar que el posible afectado por un acto de privación tenga una real y amplia posibilidad de defenderse, de tal suerte que, si quiere y le conviene, pueda negar la demanda o de cualquier otro modo contrariar las pretensiones del actor,¹³ resulta necesario, según la interpretación de la Suprema Corte, cumplir con los siguientes requisitos:¹⁴

- a) Ser notificado del inicio del procedimiento y sus consecuencias.
- b) Tener oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finca la defensa.
- c) Tener la oportunidad de alegar.
- d) Que se dicte de una resolución que dirima las cuestiones debatidas.

¹¹ Ovalle Favela define a las formalidades esenciales del procedimiento como las “condiciones fundamentales que deben satisfacer el proceso jurisdiccional y el proceso administrativo para otorgar al posible afectado por el acto privativo una razonable oportunidad de defensa, es decir, para cumplir con la garantía de audiencia”. Ovalle Favela, José, *op. cit.*, nota 6, p. 117.

¹² Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, nota 3, p. 351.

¹³ AUDIENCIA, DERECHO DE, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, t. CXVII, p. 912.

¹⁴ FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, Pleno, diciembre de 1995, t. II, p. 133, tesis P./J. 47/95, jurisprudencia, constitucional, común.

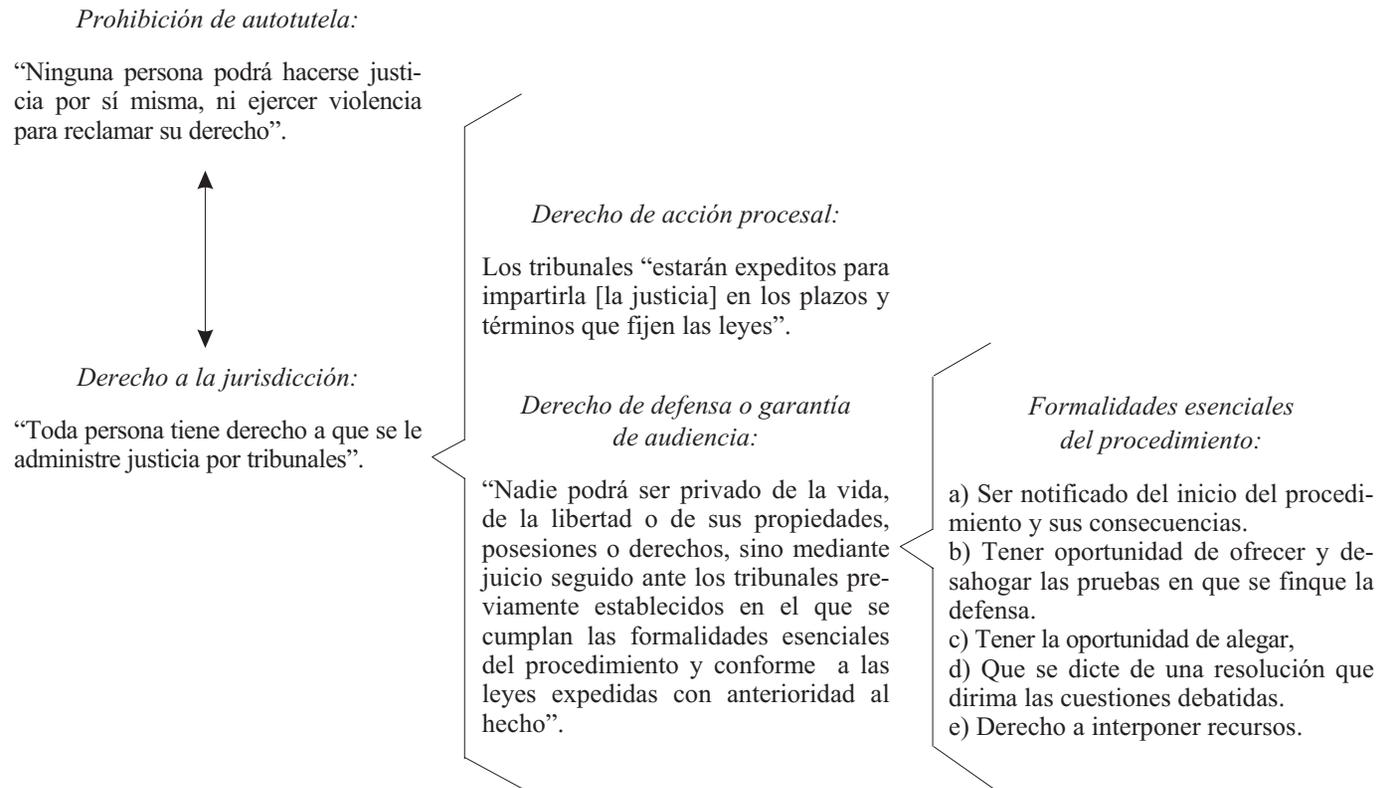
Cabe distinguir entre las formalidades esenciales del proceso *penal*, que se encuentran consagradas en el artículo 20 constitucional, y las formalidades esenciales de otros procesos (civil, mercantil, laboral, administrativo).¹⁵ Esta distinción también se encuentra en la ley de amparo, en cuyos artículos 159 y 160 se prevén diversas hipótesis de lo que se consideran violaciones a las leyes del procedimiento y que afectan una adecuada defensa; el primero de los artículos se refiere a los juicios seguidos ante tribunales civiles, administrativos o del trabajo, en tanto que el segundo se refiere a los juicios del orden penal.

Los diversos supuestos contemplados en las respectivas fracciones de los artículos mencionados pueden ser agrupados en los cuatro “requisitos” fundamentales señalados por la Suprema Corte; la Ley de Amparo contempla, también como violación procesal que afecta la defensa, el desechamiento de recursos a que se tuviera derecho con arreglo a la ley, respecto de providencias que afecten partes sustanciales de procedimiento que produzcan indefensión, de acuerdo con las demás hipótesis previstas.

De lo anterior puede concluirse que la garantía de audiencia, consignada en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, consiste en el derecho fundamental que cualquier persona tiene y puede ejercer para defenderse, cuando se pretenda ejecutar en su contra un acto de privación; esa posibilidad de defensa eficaz se traduce en derechos fundamentales de la persona muy concretos: el derecho a ser notificado del inicio del juicio o proceso, el derecho a la prueba, el derecho de formular alegatos, el derecho a que la resolución final resuelva el litigio planteado y el derecho a interponer recursos. En el siguiente cuadro se resume la exposición de los derechos fundamentales de las personas en materia de impartición de justicia.

¹⁵ Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, nota 3, p. 388.

DERECHOS FUNDAMENTALES DE LOS JUSTICIABLES



Por otra parte, el estado de las normas constitucionales de principio que rigen la actividad de todos los órganos estatales, y en particular la de los tribunales, se puede resumir en el cuadro siguiente, en el que se muestra que la relación entre las prescripciones aplicables a todos los órganos y las reiteraciones o especificaciones que, en relación con dichos principios, llevó a cabo el constituyente respecto de la actuación de los tribunales. Como se aprecia fácilmente, esas normas constitucionales de principio se traducen inmediatamente en derechos fundamentales de las personas: a no ser juzgado por leyes privativas ni tribunales especiales, a no 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 y a ser juzgado por leyes anteriores al hecho generador del juicio.

*Normas constitucionales de principio
que rigen a todos los órganos estatales*

*Normas constitucionales de principio
que rigen a los tribunales en particular*

Igualdad

“En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece”.

“Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquiera otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y las libertades de las personas”.

“Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales”.

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”.

“Si el principio de legalidad rige los actos de molestia, con mayor razón rige los actos de privación, que sólo se pueden practicar al cabo de un juicio o proceso seguido ante tribunales previamente establecidos en los que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento”.

Irretroactividad de la ley

“A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna”.

“Los juicios o procesos que tengan por objeto llevar a cabo un acto de privación en perjuicio de las personas, se tienen que desarrollar “conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho”.

En tanto que derechos fundamentales, los relacionados con la impartición de justicia generan, correlativamente, una obligación a cargo del Estado, la de respetarlos y hacerlos respetar. Así vistos, los derechos fundamentales en general, pero en particular los relacionados con la jurisdicción, se convierten en límites que se imponen a la actividad de los órganos estatales, en concreto a los tribunales. En otros términos, a los tribunales les está prohibido coartar el derecho de acción procesal o el de defensa, les está vedado ordenar la realización de un acto de privación sin que medie juicio o proceso, les resulta prohibido omitir la notificación al demandado o procesado del inicio del proceso y sus consecuencias, etcétera. De la misma manera, a los tribunales se les impide que juzguen a persona alguna con leyes privativas, actuar al margen de la legalidad y aplicar, en perjuicio de alguna persona, leyes expedidas con posterioridad al hecho generador del proceso. Estas normas prescriben a los tribunales un comportamiento, se puede decir, “negativo”: qué es lo que dichos órganos deben abstenerse de hacer, qué es lo que los tribunales tienen prohibido hacer.

En caso de que los tribunales violen alguno de los citados derechos fundamentales, entendidos como límites a su actividad, existe un mecanismo procesal mediante el cual se puede verificar tal violación y repararla, que constituye propiamente la garantía de los derechos citados. En México esta garantía es el juicio de amparo. A través de éste, ciertos tribunales verifican (o controlan) que otros tribunales desempeñen la función jurisdiccional conforme a lo que dice la Constitución: respetando los derechos fundamentales citados.

En virtud del principio de supremacía constitucional, todas las personas y todas las autoridades públicas deben acatar u obedecer la Constitución; este principio se manifiesta concretamente, respecto de los funciones del Estado, en la protesta que, según el artículo 128 constitucional, todo funcionario público, sin excepción alguna, debe hacer antes de tomar posesión de su encargo, consistente en adquirir el compromiso de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen. Por ello es que una violación de los derechos fundamentales a cargo de los órganos del Estado es concebida como algo excepcional, poco común. Tan es así que lo que en México se denomina amparo, en otros países recibe el nombre de recurso extraordinario. En el esquema del Estado constitucional de derecho, las violaciones a la Constitución se consideran una anomalía, un “ma-

lestar” para el que se prevén diversos “remedios” cuando se han violado derechos fundamentales, entre ellos el amparo.

En virtud de lo anterior, tratándose de los derechos fundamentales de las personas relacionados con la jurisdicción, se puede sostener que no hay “grados” de cumplimiento por parte de los tribunales, simplemente, o se respetan o no se respetan, y en este caso existe un mecanismo de control que garantiza coactivamente dicho respeto.

De entre las diversas funciones que desempeñan los tribunales: *a)* componer litigios, *b)* aplicar y crear normas jurídicas, *c)* ejercer control social, y *d)* legitimar al régimen político, la principal o más evidente consiste, específicamente, en componer, solucionar o “tratar” conflictos o litigios que se presenten entre *1)* individuos, *2)* individuos y órganos o autoridades del Estado, y *3)* entre órganos o autoridades del Estado. Los tribunales componen, solucionan o tratan los conflictos mediante *a)* la aplicación de normas jurídicas, *b)* en una sucesión de etapas o pasos que tienden a *c)* realizar un acto coactivo, *d)* con la intención de resolverlo, *e)* de manera irrevocable. En esto consiste la función jurisdiccional.

En México, la función jurisdiccional, tal como se ha caracterizado a lo largo de este trabajo, se debe llevar a cabo con atención a los derechos fundamentales de las personas que arriba se han señalado. 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 del segundo y tercer párrafo del artículo 17 constitucional los tribunales, es decir, los órganos que desempeñen la función jurisdiccional:

- a) Estarán expeditos para ello, en los plazos y términos que fijen las leyes.
- b) Emitirán sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial.
- c) Brindarán sus servicios en forma gratuita.
- d) 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 una interpretación no obligatoria, pero bastante esclarecedora de la Suprema Corte,¹⁶ ningún órgano del Estado puede supeditar el acceso a 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 valladar que impida un efectivo y real acceso de las personas a los tribunales.¹⁷ 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 pre-

¹⁶ *Op. cit.*, nota 2.

¹⁷ Fix-Zamudio, *op. cit.*, nota 3, p. 379; Ovalle Favela, José, *op. cit.*, nota 6, p. 415.

vios antes de ejercer cierto tipo de acciones o el de la previa consignación de fianzas o depósitos.¹⁸

El propio texto constitucional precisa que los tribunales estarán expe-ditos 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 válidamente un juicio o proceso; los *plazos* constituyen las secuencias en el tiempo necesarios para ejercer válidamente una acción procesal, y que ésta re-sulte atendible.¹⁹

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 re-quisitos que el legislador secundario precise. Sin embargo, esta reserva de ley, no es una autorización ilimitada para la actividad legislativa,²⁰ puesto que los tiempos y requisitos que establezca el legislador, y sólo él,²¹ 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 “im-parcial”, de forma que ahora, según el texto constitucional, las resolucio-

¹⁸ *Op. cit.*, nota 2.

¹⁹ Castro y Castro, Juventino, *La jurisdicción mexicana*, México, Porrúa, 2003, pp. 31 y 64.

²⁰ 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, septiembre de 2001, t. XIV, p. 5, tesis P./J. 113/2001, jurisprudencia, constitucional.

²¹ ACCESO A LA JUSTICIA. SÓLO EL LEGISLADOR PUEDE IMPONER PLAZOS Y TÉRMI-NOS PARA EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS DE ACCIÓN Y DEFENSA ANTE LOS TRIBUNA-LES, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, Primera Sala, ma-yo de 2004, t. XIX, p. 511, tesis 1a. LV/2004, aislada, común.

nes que dicten los tribunales deben ser no sólo prontas, sino además completas e imparciales. Según la interpretación de la Suprema Corte,²² tales adjetivos deben recibir los siguientes sentidos:

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

b) *Completa*: la autoridad que conoce del asunto debe emitir un pronunciamiento respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos, cuyo estudio sea necesario; y debe 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.

c) *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*.²³ Esto no es sino llevar al plano constitucional el principio fundamental de congruencia que rige todo procedimiento,²⁴ previsto ya en las leyes procesales,²⁵ 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,²⁶ es decir, implica, en el caso de las sentencias, por ejemplo,

²² 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, mayo de 2002, t. XV, p. 299, tesis 2a. L/2002, aislada, común.

²³ Castro y Castro, Juventino, *op. cit.*, nota 19, p. 47.

²⁴ Devis Echandía, Hernando, *Teoría general del proceso*, Buenos Aires, 2004, p. 76.

²⁵ Por ejemplo, los artículos 81 y 57 de los códigos procesales civiles del Distrito Federal y de Veracruz, respectivamente.

²⁶ SENTENCIAS, PRINCIPIO DE CONGRUENCIA DE LAS, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, Tribunales Colegiados de Circuito, mayo de 2003, t. XVII, p. 1167, tesis I.6o.C. J/42, jurisprudencia, civil.

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.²⁷

Parece que en este caso, al igual que en otros, el texto constitucional no hace sino reiterar, ya no una norma constitucional, sino una norma secundaria y un principio fundamental que rige el proceso.

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 *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 controlan al juez al momento de juzgar: ni alguna de las partes, ni otros jueces, ni la opinión pública.

Las resoluciones imparciales sólo pueden ser dictadas por jueces imparciales; los juzgadores sólo pueden ser ajenos a los intereses en conflicto en un caso concreto cuando, en general, no son controlados por in-

²⁷ 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, octubre de 1999, t. X, p. 226, tesis 1a./J. 34/99, jurisprudencia, civil.

terés alguno, más que por el de cumplir y hacer cumplir cabalmente las normas constitucionales.

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.²⁸ 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, los costos del proceso resultan ser una barrera, en ocasiones infranqueable, para muchos justiciables. 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 gratuito, 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.

Conforme con lo anterior, resulta posible concluir que 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. Ello puede resumirse en el siguiente esquema.

²⁸ 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, mayo de 2002, t. XV, p. 299, tesis 2a. L/2002, aislada, común.

SISTEMA JURISDICCIONAL MEXICANO

<i>Derechos fundamentales</i>	<i>Normas constitucionales de principio</i>	<i>Normas constitucionales de organización y operación</i>
<ul style="list-style-type: none">— Derecho a la jurisdicción.— Derecho a la acción procesal.— Derecho de defensa o garantía de audiencia.— Derecho a las formalidades esenciales del procedimiento:<ul style="list-style-type: none">a) Ser notificado del inicio del procedimiento y sus consecuencias.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.e) Derecho a interponer recursos.	<ul style="list-style-type: none">— <i>Igualdad</i>: nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales.— <i>Irretroactividad de la ley</i>: a ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.— <i>Legalidad</i>: 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.	<p>Los tribunales:</p> <ul style="list-style-type: none">— 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 normas de principio y las normas de organización y operación pueden ser traducidas en derechos fundamentales, como de hecho es común hacerlo. En virtud de ello el mecanismo de verificación de que dichos derechos, entendidos como límites a la acción del poder público, 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,²⁹ 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. Los principios lógicos de contradicción y de tercero excluido dictan:³⁰ *a)* dos normas de derecho contradictorias no pueden ser válidas ambas, y *b)* cuando dos normas de derecho se contradicen, no pueden ambas carecer de validez; por tanto, 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 parámetros 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 la mejor sustentada, es decir, la mejor argumentada. Pero de aquí no se sigue en forma alguna que los

²⁹ Fix-Zamudio, Héctor, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, 1999, p. 18.

³⁰ García Máynez, Eduardo, *Introducción a la lógica jurídica*, 2004, p. 25.

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*. Aun 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.

Por otra parte, si los mecanismos de revisión de las decisiones jurisdiccionales no resultan ser los más adecuados para evaluar el desempeño judicial desde 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. Esta afirmación conduce al planteamiento de la pregunta de en qué términos puede hablarse de eficiencia de los tribunales.

Con frecuencia, al utilizar las palabras con cierta liberalidad, se puede incurrir en confusiones de significado, lo que puede acarrear una falta de comprensión por parte de los interlocutores; esto es lo que, me atrevería a sostener, puede suceder en el caso del uso de las palabras *eficiencia*, *eficacia* y *efectividad*. Por supuesto que para ciertos especialistas estos términos tiene sentidos perfectamente definidos. Creo necesario, sin embargo, precisar a continuación el significado que, en este trabajo, se le dará a tales palabras.

Términos tales como *objetivo*, *meta*, *beneficiarios*, *efectos*, *impactos*, *insumos*, *resultados*, entre otras, son comunes en el lenguaje que utilizan los diseñadores y ejecutores de políticas públicas. A ese lenguaje, mucho más cercano a la economía que al derecho, pertenecen, al menos en el contexto de este trabajo, los términos de *eficacia*, *eficiencia* y *efectividad*. En concreto: el tema de la eficiencia es económico, responde a la racionalidad económica de la maximización de los beneficios al menor coste. En la filosofía del derecho contemporánea se ha generado un debate, aún vigente, en torno a la relación complicada entre la *justicia* (o la *equidad*) y la *eficiencia*.³¹

El debate filosófico ha girado en torno a los criterios que debieran o de hecho rigen las decisiones jurídicas, en particular las de los jueces: ¿es que los jueces deben dictar sentencias o sentenciar con base en un criterio de *justicia* o en un criterio de *eficiencia* económica? ¿O es que la *eficiencia* puede ser un criterio de *justicia*? Aunque interesante, este debate no es objeto del presente trabajo: cuando hablo de eficiencia de los tribunales no me refiero a la eficiencia económica de sus decisiones, sino su capacidad organizativa para entregar productos u ofrecer servicios mediante una utilización racional de los recursos escasos que utilizan.

“Tribunal” es la palabra empleada en este trabajo en forma genérica para hacer referencia a cualquier órgano jurisdiccional componente o integrante de lo que comúnmente se denomina “poder judicial”, sea federal o local, por lo que al emplear “tribunal” excluyo cualquier referencia a órganos jurisdiccionales que no integran o forman parte de lo que por lo regular se denomina poder judicial, tales como los juntas y tribunales de conciliación y arbitraje, los tribunales militares, agrarios, de justicia fiscal y administrativa, etcétera.

A la pregunta sobre qué hacen los tribunales se puede responder que los tribunales aplican el derecho o hacen cumplir la ley; sin embargo, la percepción generalizada es otra, para el común de las personas los tribunales resuelven conflictos o, como dirían los procesalistas, componen litigios. Ésta es la función primordial que los tribunales desempeñan, donde por “función” se entiende el *objetivo* primario que los actores sociales

³¹ Hierro, Liborio L., *Justicia, igualdad y eficiencia*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002; Fix-Fierro, Héctor, *La eficiencia de la justicia*, México, UNAM, 1995; Roemer, Andrés, *Introducción al análisis económico del derecho*, México, ITAM, 2000.

le asignan a los tribunales, o bien la *finalidad* respecto a la que se ordena el uso de los tribunales.³²

Sin embargo, los tribunales no solamente componen litigios, pues al hacerlo también desempeñan otras funciones: *a)* aplican y crean normas jurídicas, *b)* ejercen control social y *c)* legitiman al régimen político.³³ Es importante destacar la naturaleza secundaria o subsidiaria de estas funciones, puesto que sólo se desempeñan o ejercen si y sólo si los tribunales ejercen su función primordial que es la de resolver (o *tratar*)³⁴ conflictos o componer litigios.

Los tribunales componen los litigios mediante la aplicación de normas jurídicas en una sucesión de etapas o pasos que tienden a realizar un acto coactivo, con la intención de resolver tal litigio de manera irrevocable. En esto consiste la función jurisdiccional. Por tanto, la función principal de los tribunales es la jurisdiccional, que estriba, fundamentalmente en: *a)* resolver o tratar litigios, *b)* de manera irrevocable, *c)* mediante un acto coactivo, *d)* al cabo de un “proceso”. Si la jurisdicción es una función, ésta sólo se cumple *mediante* el proceso. De esta forma, si los tribunales desempeñan su función primordial, que es la jurisdiccional y que consiste en resolver o componer litigios, sólo pueden hacer mediante un proceso: “Los tribunales, cuando actúan jurisdiccionalmente, lo hacen siempre a través del proceso. Éste es el único medio por el que aquellos cumplen su función”.³⁵

Por otra parte, es innegable que los tribunales son organizaciones; más que tratar de generar 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.³⁶

³² Ferrari, Vincenzo, *Funciones del derecho*, Madrid, Debate, 1989, p. 107.

³³ Ferrari, Vincenzo, *op. cit.*, *supra*; Shapiro, Martin, *Courts*, Chicago, The University of Chicago Press, 1986; Robles, Gregorio, *Sociología del derecho*, Madrid, Civitas, 1997.

³⁴ Ferrari, Vincenzo, *op. cit.*, nota 32, p. 114.

³⁵ Montero Aroca, Juan *et al.*, *Derecho jurisdiccional*, Barcelona, Bosch, 1991, p. 442.

³⁶ Ruiz Olabuénaga, José Ignacio, *Sociología de las organizaciones*, Bilbao, Universidad de Deusto, 1995, p. 56.

Los tribunales mexicanos cuentan con los cinco aspectos relevantes que permite clasificarlos como una “organización”, pues son un conjunto de funciones³⁷ orientadas al logro de, al menos, un objetivo preciso (componer litigios); los individuos que desempeñan las funciones están diversificados, precisamente en virtud del papel que desempeñan, en las funciones que ejecutan; cuentan con una jerarquía de autoridad y sus comportamientos o sus acciones están coordinados por una orientación racionalizadora; dicho conjunto de funciones tiene una cierta continuidad en el tiempo.

Por supuesto que lo anterior no es ninguna novedad, el análisis de los tribunales desde una perspectiva organizacional tuvo, en Estados Unidos, un fuerte impulso durante la década de los setenta y en Italia el primer análisis de este tipo data de 1968.³⁸ Esos trabajos no han sido realizados necesariamente por abogados, sino que, en forma creciente, científicos sociales como sociólogos, politólogos, historiadores o economistas se han ocupado de este tema, cada uno con intereses diversos.

El ideal jerárquico de organización judicial construido por Damaska³⁹ 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.

³⁷ Fix-Fierro, Héctor, *Tribunales, justicia y eficiencia*, 2006, p. 198.

³⁸ Para una noticia muy completa de la bibliografía, Fix-Fierro, Héctor, *op. cit.*, nota 37.

³⁹ Damaska, Mirjan, *The Faces of Justice and State Authority*, New Heaven, Yale University Press, 1986.

*Categorías usadas por Damaska.
Ideal jerárquico*

<p>Atributos de los funcionarios: profesionalización</p> <p>El cargo se convierte en una <i>profesión</i>, es decir, los funcionarios son <i>profesionales</i>.</p> <p>La ocupación del cargo presupone un aprendizaje profesional.</p>	<p>Relación entre los funcionarios: estricto orden jerárquico</p> <p>Existe el principio de jerarquía funcional y de tramitación.</p> <p>Los funcionarios son nombrados, en el tipo ideal, por una autoridad superior.</p>	<p>Forma en que los funcionarios toman decisiones: mediante el uso de estándares técnicos</p> <p>Rige el principio de las atribuciones expresamente señaladas en disposiciones jurídicas.</p> <p>La administración moderna, es decir, burocrática, se basa en documentos o expedientes.</p>
<p><i>Características de la organización burocrática, según Weber</i></p> <p>El funcionario o burócrata disfruta, por lo regular, de una estimación social "estamental" específicamente realzada.</p>	<p>El funcionario se coloca y avanza en un escalafón.</p>	<p>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.</p>
<p>Existe un conjunto de garantías jurídicas que le permiten al funcionario gozar de la posibilidad de una relativamente larga permanencia en el cargo.</p> <p>El funcionario recibe un salario determinado por las funciones (obligaciones) a su cargo.</p> <p>El funcionario ocupa la mayor parte de su tiempo en el ejercicio del cargo, lo cual genera que esa sea su actividad principal.</p>		

Conforme a la matriz anterior es posible calificar a los tribunales mexicanos como organizaciones jerárquicas o burocráticas. ¿En qué términos se puede decir que los tribunales, en tanto que organizaciones jerárquicas o burocráticas, son eficientes? En este punto es imprescindible distinguir, para efectos de este trabajo, entre *eficacia*, entendida como “el grado en que se alcanzan los objetivos y metas, independientemente de los costos que ello implique”,⁴⁰ y *eficiencia*, entendida como la “optimización de los insumos para maximizar el producto”.⁴¹ Por otra parte, la *efectividad* constituye la relación entre los resultados y el objetivo.

Así, los tribunales, en tanto que organizaciones jerárquicas, serán 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. 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 (maximizador) de los recursos disponibles.

Por tanto, 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 niveles *óptimos* de utilización racional (maximizadora) de los recursos que utilizan. 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.⁴² 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.

⁴⁰ Cohen, Ernesto y Franco, Rolando, *Evaluación de proyectos sociales*, México, Siglo XXI Editores, 2003, p. 102.

⁴¹ *Ibidem*, p. 104.

⁴² 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.

La resolución, tratamiento o composición de los litigios es una función socialmente valiosa en sí misma (¿cómo se puede negar esto?); tal función será eficiente en la medida en que los recursos utilizados en su desempeño agreguen *valor* a la misma. Los tribunales serán eficientes en la medida en que el beneficio que producen o la función que desempeñan (la solución de conflictos) puede ser obtenido o realizado a un costo relativamente bajo (maximización o utilización óptima de los recursos destinados).

Es importante destacar que los niveles óptimos de desempeño (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.⁴³ En México, si bien no existe un “modelo” de justicia elaborado por quienes estarían dedicados a fijarlo (la SCJN o los consejos de la judicatura), la Constitución y otras normas secundarias establecen principios rectores en la materia, tal como arriba intentó quedar demostrado. Se precisa *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.

A partir de la segunda mitad de la década de los ochenta en Estados Unidos se llevó a cabo un proyecto de construcción, prueba y pilotaje de un sistema de estándares y medidas de desempeño judicial; tras este esfuerzo, que ha resultado provechoso, aunque no perfecto, se han ejecutado otras acciones en el mismo sentido en diversas partes del mundo, las cuales han corrido a cargo, sobre todo, de organizaciones privadas. No hay que perder de vista que la generación de indicadores judiciales recibió un fuerte impulso en razón de la tendencia global hacia la “reforma judicial”, la adecuación de las instancias de justicia (normalmente lentas en su actualización) a las necesidades de sociedades y, sobre todo, mercados globalizados. American Bar Association, Vera Institute, USAID, Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Banco Interamericano de Desarrollo, National Bureau of Economic Research (Lex Mundi Project), son sólo algunas de las organizaciones que se han ocupado del tema.

En lo fundamental, los indicadores generados tienden, por lo regular, a “medir” productos (casos resueltos, tiempo de tramitación, sobrecarga, etcétera) más que resultados (satisfacción de los usuarios, calidad de las sentencias, etcétera). Cabe utilizar la metáfora empelada por algún con-

⁴³ Damaska, Mirjan, *op. cit.*, nota 39, 1986, p. 9.

sultor: una cosa es qué tan rápido marche el tren y otra distinta es que nos conduzca al lugar que deseamos; se puede ir muy aprisa, y llegar cuanto antes, pero ¿llegamos al punto que queríamos? Por ello es que, al momento de construir los indicadores, es preciso definir, antes que nada, los “niveles óptimos de desempeño”, es decir, es necesario preguntarse ¿cómo es que deberían desempeñar (si se quiere, en forma ideal) los tribunales mexicanos, en tanto que organizaciones, su función esencial o fundamental que es resolver conflictos? Las normas constitucionales que rigen la organización y operación de los tribunales pueden ser una herramienta útil al respecto.

*Normas constitucionales de organización y operación
de los tribunales*

- 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.

Arriba se sostuvo que los tribunales son eficientes en la medida en que se acerquen a niveles óptimos de utilización racional de los recursos que utilizan (tiempo y dinero) en el desempeño de su función primordial; Fix-Fierro⁴⁴ sostiene que, puesto que la eficiencia es un concepto económico, la economía (que se ocupa del uso de los recursos) cuenta con herramientas útiles para analizar, en términos de “costo-beneficio” dos dimensiones de los tribunales: 1) su organización y 2) su operación.

Este mismo autor sostiene que de los diferentes aspectos de los tribunales, dos son los que tienen implicaciones más directas con la eficiencia:⁴⁵ la selectividad (“los tribunales deben tener la capacidad de seleccionar y manejar los casos que se consideren ‘relevantes’ desde el punto de vista social”) y la capacidad de procesamiento (“los tribunales deben tener suficiente capacidad para tratar los asuntos de manera oportuna”). Aunque también reconoce la importancia del diseño institucional y la capacidad profesional de los jueces. Las áreas de desempeño y los principios que, se-

⁴⁴ Fix-Fierro, Héctor, *op. cit.*, nota 37, p. 110.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 38.

gún una interpretación propia, rigen, en parte, la función jurisdiccional en México, se adecuan bien a tales requisitos, pues es posible identificar a la *expeditud* con la selectividad, la *independencia* con el diseño institucional y la *prontitud* con la capacidad de procesamiento.

Así, las normas constitucionales son la fuente de los ideales de desempeño judicial (independencia, expeditud y prontitud), y a partir de éstas es factible y necesario que las instancias encargadas de generar las políticas públicas del servicio público de impartición de justicia generen o creen referencias e indicadores del desempeño judicial. Es importante aclarar que las herramientas de medición que así se generaran no deberían tener como objetivo o función el establecimiento de un *ranking* de órganos jurisdiccionales, ni tampoco una *certificación* de los mismos, simplemente deberían convertirse en un instrumento de medición del desempeño de cada órgano, útil para el propio órgano y para sus usuarios, es decir, los justiciables. Una herramienta de esta naturaleza tampoco podría ser útil para determinar, en la medida que fuera, la ratificación del titular del órgano jurisdiccional, puesto que lo que se está observando no es al juzgador, sino la actividad desempeñada por la organización.

BIBLIOGRAFÍA

- CASTRO Y CASTRO, Juventino V., *La jurisdicción mexicana*, México, Porrúa, 2003.
- COHEN, Ernesto y FRANCO, Rolando, *Evaluación de proyectos sociales*, México, Siglo XXI Editores, 2003.
- DAMASKA, Mirjan, *The Faces of Justice and State Authority*, New Haven, Yale University Press, 1986.
- DEVIS ECHANDÍA, Hernando, *Teoría general del proceso*, Buenos Aires, Universidad, 2004.
- FERRARI, Vincenzo, *Funciones del derecho*, Madrid, Debate, 1989.
- FIX-FIERRO, Héctor, *La eficiencia de la justicia*, México, UNAM, 1995.
- , *Tribunales, justicia y eficiencia*, México, UNAM, 2006.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, “La administración de justicia”, en OVALLE FAVILLA, José, *Temas y problemas de la administración de justicia en México*, México, UNAM, 1982.
- , *Ensayos sobre el derecho de amparo*, México, Porrúa, 1999.

- GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción a la lógica jurídica*, México, Colofón, 2004.
- HIERRO, Liborio L., *Justicia, igualdad y eficiencia*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002.
- MONTERO AROCA, Juan *et al.*, *Derecho jurisdiccional*, Barcelona, J. M. Bosch Editor, 1991.
- OVALLE FAVELA, José, *Garantías constitucionales del proceso*, México, Oxford University Press, 2002.
- ROBLES, Gregorio, *Sociología del derecho*, Madrid, Civitas, 1997.
- ROEMER, Andrés, *Introducción al análisis económico del derecho*, México, ITAM-SMGE-FCE, 2000.
- ROUSSEAU, Jean Jacques, *El contrato social*, Madrid, Altaza, 1993.
- RUIZ OLABUÉNAGA, José Ignacio, *Sociología de las organizaciones*, Bilbao, Universidad de Deusto, 1995.
- SHAPIRO, Martin, *Courts*, Chicago, The University of Chicago Press, 1986.