

## TRIBUNALES, TERRITORIO Y ACCESO A LA JUSTICIA\*

Miguel BONILLA LÓPEZ\*\*

SUMARIO: I. *La garantía de la tutela judicial.* II. *Eficiencia y competencia territorial de los tribunales.* III. *La metodología.* IV. *Conclusiones.*

### I. LA GARANTÍA DE LA TUTELA JUDICIAL

Puede sostenerse, en términos jurídicos, la existencia del principio de que los tribunales deben estar ubicados en los sitios de más fácil acceso para los justiciables, conforme al texto de los artículos 1o., 13, 14 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En estos preceptos hay directrices sobre la creación de tribunales y sobre la asignación de competencia territorial.

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

Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.

Artículo 13. Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún

\* Texto basado en el ensayo de igual título publicado en la *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, núm. 5, enero-junio de 2000, pp. 45-98.

\*\* Investigador del Instituto de la Judicatura Federal.

caso y por ningún motivo, podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta de orden militar estuviere complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda.

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

Artículo 17 [párrafos primero y segundo]. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

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

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

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

El silogismo es claro: dentro del territorio de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución garantiza a los individuos una serie de derechos fundamentales; entre tales derechos está el del acceso a una justicia eficaz, pronta, gratuita e imparcial impartida por tribunales previamente establecidos; por tanto, este derecho a la justicia se encuentra garantizado en todo el territorio.<sup>1</sup> Como bien se ha dicho:

No se trata de que en cada lugar exista un juez, pero sí de que no haya ninguno que no esté sometido a la competencia de algún juez. Porque la jurisdicción es un derecho subjetivo del Estado para someter a ella a toda persona natural o jurídica, que se encuentre dentro del territorio nacional; pero es también una obligación del Estado, para prestar con ella el servicio de administración de justicia a toda persona que lo solicite y en todo el territorio nacional.<sup>2</sup>

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

Algunos se han preguntado

...si una interpretación más amplia... debe conducirnos a afirmar que el derecho de acceso a la justicia no se limita a consignar la posibilidad meramente formal de acudir ante los tribunales para formular pretensiones o defenderse de ellas; sino que implica, además, el deber del Estado de remover todos aquellos obstáculos materiales que impidan o dificulten el acceso efectivo de las personas a los tribunales.<sup>3</sup>

1 Vrsalovic Mihoevic, Juan, “Una metodología para la distribución espacial de los tribunales”, *Proyecto de capacitación, formación, perfeccionamiento y política judicial. Administración de tribunales*, Santiago de Chile, Corporación de Promoción Universitaria, 1991, tomo II, p. 167: “un legítimo sistema democrático constitucional exige que el acceso igualitario a la administración de justicia sea una realidad que abarque a todos los habitantes del país”.

2 Devis Echandía, Hernando, *Teoría general del proceso*, Buenos Aires, Editorial Universidad, 1997, pp. 130 y 131.

3 Ovalle Favela, José, *Garantías constitucionales del proceso*, México, McGraw-Hill, 1996, p. 290.

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

Artículo 17 constitucional. La garantía que establece este precepto, de que los tribunales estarán expeditos para administrar la justicia, significa que *el poder público debe proveer a la instalación de los tribunales que la Constitución Federal y las constituciones de los Estados instituyan, y dotarlos de los elementos necesarios que hagan posible su funcionamiento*, y no que los jueces resuelvan sin apearse a las leyes, los juicios que se sometan a su decisión, y las violaciones a las leyes del procedimiento o a las de fondo, en el ramo civil, no pueden ser materia de la violación del artículo 17 de la Constitución Federal.<sup>4</sup>

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

Si corresponde al Estado destruir o minimizar los efectos de esa barrera, está obligado a buscar una eficiente distribución espacial de los tribunales, en aras de minimizar los costos (no solamente económicos) que resultan de la distancia que los justiciables tienen que recorrer para llegar a los tribunales.<sup>5</sup> Los órganos estatales facultados para crear tribunales deben ubicarlos en los sitios idóneos y asignarles una competencia correcta.

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

5 Fix-Fierro, Héctor, *Courts and Efficiency. A General Investigation with Evidence from Three Continents*, tesis doctoral, Alemania, Universidad de Brëmen, 1998, p. 248.

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

## II. EFICIENCIA Y COMPETENCIA TERRITORIAL DE LOS TRIBUNALES

La atribución de crear tribunales y distribuirlos geográficamente corresponde a los órganos de administración tributaria (como los consejos de la judicatura federal y los locales de los estados y del Distrito Federal), a las salas superiores o a los plenos de los tribunales de mayor jerarquía e, incluso, a los órganos legislativos y hasta al Poder Ejecutivo. Las facultades relativas descansan en las nociones de calificación técnica del órgano que las ejerce y de que su finalidad es lograr un mejor servicio público para los justiciables. Lo anterior sirve de fundamento a la siguiente tesis: los órganos a los que se encomiendan estas atribuciones, al momento de decidir sobre la creación de tribunales y juzgados, de cambiar su residencia y de fijar su competencia por razón de territorio en circuitos, distritos, regiones o partidos, está obligado a respetar el principio de acceso a la justicia y a tomar decisiones eficientes.

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

Para ello, en primer lugar, hay que identificar los factores determinantes en la concreción de este principio; en segundo lugar se debe proceder al análisis de tales factores; después, podrán diseñarse modelos para lograr y, finalmente, evaluar la consecución del mismo.

De acuerdo con Juan Vrsalovic, los factores que determinan la concreción de la garantía de acceso a la justicia están vinculados con la concepción de que ésta es un servicio público, esto es, una actividad organizada que se realiza conforme a cierta normatividad, y cuyo fin es satisfacer necesidades de carácter colectivo de manera continua, uniforme y regular.<sup>6</sup> Así, desde ese punto de vista, si “el derecho del individuo de acceso a la jurisdicción se traduce correlativamente en

<sup>6</sup> Vrsalovic Mihoevic, Juan, *op. cit.*, nota 1, p. 167. Cfr. Rico, José María, *op. cit.*, p. 20.

la obligación que tiene el Estado de instituir la administración de justicia como servicio público”,<sup>7</sup> si la administración de justicia a que todo individuo tiene derecho debe ser vista como la prestación de un servicio, debemos preguntarnos cuándo puede afirmarse que un servicio es accesible.

Evidentemente, la accesibilidad de un servicio guarda estrecha relación con su disponibilidad material, esto es, con la posibilidad de gozar de ese servicio con el menor costo posible, en los horarios más benignos y en los lugares a los que se pueda llegar con mayor prontitud y facilidad; para decirlo con las palabras de Vrsalovic: “se distinguen, desde la perspectiva de las condiciones materiales de la prestación del servicio, tres elementos o dimensiones, y que son: la accesibilidad horaria, la accesibilidad económica y la accesibilidad física”.<sup>8</sup>

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

Si ya están identificados los factores que determinan la concreción del principio, procede iniciar su análisis. No nos ocuparemos de las dimensiones horaria y económica. Nos referiremos exclusivamente al aspecto geográfico, físico o de ubicación de los órganos que prestan el servicio de administración de justicia. En esto seguiremos con el método expuesto por Juan Vrsalovic, para quien “la accesibilidad física constituye el tercer y más complejo elemento que configura el concepto de accesibilidad a un servicio ofrecido por el Estado”,<sup>9</sup> y para cuyo estudio son necesarias la teoría de los bienes públicos y el bienestar, del análisis locacional y de la economía del espacio público.<sup>10</sup>

7 Fix-Fierro, Héctor, “Comentario al artículo 17 constitucional”, *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*, 4a. ed., México, Cámara de Diputados, 1994, tomo III, p. 581.

8 Vrsalovic Mihoevic, Juan, *op. cit.*, nota 1.

9 *Ibidem*, p. 169.

10 Haeussler F., María Josefina, “Actividades de apoyo a la administración de justicia en Chile”, *Proyecto de capacitación, formación, perfeccionamiento y política judicial. Administración de tribunales*, Santiago de Chile, Corporación de Promoción Universitaria, 1991, tomo II, p. 373.

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

- a) Que su uso o disfrute no pueda negarse a ninguno de los individuos que conforman un conjunto.
- b) Que se ofrezcan en número y calidad iguales a cualquier cantidad adicional de sujetos, sin que éstos ni el sistema eroguen gastos adicionales.
- c) Que su eficiencia y eficacia sean tales, que no convenga la decisión de auto-excluirse de su uso o disfrute.

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

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

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

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

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

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

...es indudable que en esta materia no es posible aspirar a una igualdad [total] de acceso, puesto que necesariamente algunos habitantes quedarán más cerca que otros del servicio judicial. Por consiguiente, el respeto de la garantía constitucional de igualdad impone al [órgano estatal conducente] la obligación de establecer criterios para identificar y proteger al habitante menos favorecido, de modo que las diferentes condiciones físicas de acceso se transformen en una aproximación al ideal del principio de igualdad de acceso a la justicia.<sup>11</sup>

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

Estos principios están en relación directa con la segunda característica de los servicios puros, e inciden en las posibles soluciones para fijar ámbitos territoriales de competencia. La equidad y eficiencia del servicio público de justicia son, entonces, los criterios primarios para la toma de decisiones en esta materia.<sup>12</sup>

11 Vrsalovic Mihoevic, Juan, *op. cit.*, nota 1, p. 171.

12 Esto es, al fijar el lugar de residencia de un órgano jurisdiccional y asignarle competencia territorial, hay que “tener presente, en primer lugar, la garantía de fácil acceso de [los gobernados] a los Juzgados y, en segundo lugar, la necesidad de evitar una

Ahora cabe preguntarse con base en qué metodología hay que resolver estas cuestiones.<sup>13</sup>

### III. LA METODOLOGÍA

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

En la determinación de las cuestiones territoriales, es posible distinguir tres momentos; *a*) la decisión de crear un tribunal; *b*) la decisión de ubicarlo en un sitio, y *c*) la decisión de asignarle cierta jurisdicción territorial. El órgano de gobierno o administración de la judicatura primero tendría que decidir si crea o no tribunales y después decidir cómo los distribuirá eficientemente en el territorio de que se trate. La primera cuestión puede traducirse muy bien a los siguientes términos: “definir el número de tribunales... que se requieren para la atención del total de la población bajo distintos entornos, criterios o políticas”.<sup>14</sup> Las dos restantes pueden traducirse en la obtención de una similar cercanía de los tribunales con los habitantes del territorio y la homogeneidad de cargas de trabajo entre órganos jurisdiccionales de igual jerarquía.

¿Qué criterios o políticas han de servir para definir tal número y obtener la cercanía física y la igualdad de cargas de trabajo? En esta oportunidad nos ocuparemos de la manera como se ha de determinar “la localización de los tribunales y el tamaño y disposición de sus respectivas jurisdicciones”, a lo que Vrsalovic denomina problemas de *localización y de configuración jurisdiccional*.<sup>15</sup>

En primer término, ha de entenderse muy bien cuál es la finalidad que se persigue: “La distribución espacial de los tribunales de justicia se realiza para atender las necesidades de una población que está distribui-

dispersión excesiva [o una concentración inconveniente] de medios personales y materiales que quebrantaría los principios de racionalidad y economía por los que se rige toda organización eficaz” (preámbulo de la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de demarcación y de planta judicial de España, *Organización del Poder Judicial*, Madrid, Boletín Oficial del Estado, 1991, p. 258).

13 Fix-Fierro, Héctor, *Courts and Efficiency...*, *cit.*, nota 5, p. 248.

14 Haeussler F., María Josefina, *op. cit.*, nota 10, p. 374.

15 Vrsalovic Mihoevic, Juan, *op. cit.*, nota 1, p. 173.

da en forma prácticamente continua a lo largo del territorio, mediante la ubicación física de juzgados en determinados lugares —puntos discretos— del país”. También debe entenderse que “la delimitación de territorios jurisdiccionales define subconjuntos independientes y distintos usuarios del sistema judicial”, por lo que cada ámbito de jurisdicción territorial será independiente de los otros: “desde la perspectiva de la competencia territorial, los usuarios deben acudir sólo a aquellos juzgados que la ley les señala”.<sup>16</sup> Además, ha de tenerse en cuenta la lógica que priva en la materia: la circunscripción territorial de los tribunales ha de ser menor para los de menor rango y mayor para los de mayor jerarquía.<sup>17</sup> Queda claro, por otra parte, que al determinar tanto localización como configuración, el órgano decisor, como ente técnico que resuelve una cuestión administrativa, no puede menoscabar la autonomía de los órganos jurisdiccionales, es decir, lo poderes jurisdiccionales de magistrados y jueces no han de sufrir afectación alguna. El órgano decisor tampoco puede alterar las jerarquías y la distribución de competencias que fijan las leyes.

Precisado lo anterior, cabría averiguar cuáles han de ser las notas principales de una metodología que permita enfrentar con éxito las cuestiones territoriales. Evidentemente, tal metodología, sea cual fuere, ha de reunir ciertas características. En primer lugar, debe ser objetiva, en el sentido de operar con datos fidedignos y mensurables, y de producir datos confiables y decisiones equitativas. Además, debe permitir la evaluación de resultados en distintos momentos, facilitando la apreciación del “grado en que se utiliza la capacidad de atención del tribunal respectivo, así como la distancia a la que queda el habitante menos favorecido por la solución propuesta”. Por otra parte, debe ser permanente, en el sentido de que sea posible su aplicación a través del tiempo con la mera actualización de datos básicos, sin alterar su estructura. Por último, dicha metodología debe permitir la inclusión de factores no exclusivamente cuantitativos, como consideraciones sociales o políticas.<sup>18</sup>

Parece claro que hay que identificar los datos con que debe operar un buen sistema de asignación de competencia y localización de tribunales.

16 *Ibidem*, p. 203.

17 Devis Echandía, Hernando, *op. cit.*, nota 2, p. 131; Gómez Lara, Cipriano, *Teoría general del proceso*, 8a. ed., México, Harla, 1990, p. 130.

18 Vrsalovic, Mihoevic, Juan, *op. cit.*, nota 1, pp. 202 y 203.

Basándonos en Vrsalovic, creemos que las variables a considerar, en el caso de los tribunales del Poder Judicial federal, son:

- a) Tribunal o juzgado, entendido como el centro generador del servicio público de justicia.
- b) Estructura legal del sistema, que es la organización y distribución de competencias que resulta de las leyes orgánicas, procesales y sustantivas que rigen la actuación de los tribunales federales, así como los tiempos para resolver asuntos que fijan las leyes.
- c) Tasa de servicio, es decir, el número de asuntos que conoce un tribunal por unidades de tiempo.
- d) Presupuesto para la creación de órganos y de plazas.
- e) Factores internos, que son el personal y su organización interna dentro de cada tribunal.
- f) Factores tecnológicos, constituidos por los elementos materiales de apoyo, como computadoras, programas informáticos, instalaciones, mobiliario, etcétera.
- g) Servicios vinculados, que corresponden a las instituciones que brindan servicios a los órganos jurisdiccionales federales o que inciden claramente en su desempeño, tales como instituciones de procuración de justicia, universidades, barras de abogados, tribunales de otras jurisdicciones.
- h) Factor geográfico, que está constituido por la orografía, hidrografía, etcétera, del sitio en que reside un tribunal.
- i) Factor demográfico, que es el número de habitantes y su distribución dentro del territorio sobre el que se ejerce jurisdicción.
- j) División político-administrativa, que es la organización interna de cada entidad federativa.
- k) Espacio de jurisdicción, constituido por el territorio nacional.
- l) Cultura legal, que es el nivel de conocimientos por parte de la población sobre sus derechos y el funcionamiento de los tribunales.
- m) Vías de comunicación.

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

#### IV. CONCLUSIONES

Conforme al sistema constitucional vigente, a los órganos que corresponde resolver las cuestiones territoriales de los tribunales (lugar de residencia, ubicación geográfica y asignación de competencia territorial), le son aplicables algunos principios. El primero y fundamental es el de que las cuestiones territoriales deben decidirse en función del fácil acceso para los justiciables. Por lo anterior, dichos órganos, al momento de decidir sobre la creación de tribunales y juzgados, de cambiar su residencia y de fijar su competencia por razón de territorio, están obligados *constitucionalmente* a tomar decisiones eficientes, en beneficio de los justiciables.

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

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