

ANÁLISIS ECONÓMICO DE LOS COSTOS DE ACCESO A LA JUSTICIA EN EL FUERO FEDERAL Y EN EL FUERO COMÚN (ESTADO DE JALISCO)

Mtro. Guillermo Raúl ZEPEDA LECUONA*

SUMARIO: Presentación; I. La justicia en la agenda; II. Diagnóstico; III. Una propuesta integral para la impartición de justicia: Coase entre nosotros.

“Sólo el gobierno de las leyes permite efectuar predicciones fiables y, por ende, que los individuos puedan planear la realización de sus propios objetivos en un contexto de reglas conocidas y con la certeza de que las autoridades no usarán el poder coercible en su contra y en forma arbitraria”

**A la Puerta de la Ley:
El Estado de Derecho en México**

PRESENTACIÓN

En este trabajo presentaré, incipientemente, el diagnóstico de la impartición de justicia y el análisis de los costos que genera en nuestro país, desde el punto de vista del nuevo institucionalismo.

Comparo la realidad de la administración de justicia, tanto a nivel federal como a nivel local, con el propósito de demostrar que las características de la problemática de los tribunales federales se reproduce en dimensiones superlativas.

Nos referimos al caso de Jalisco en el que hemos recabado información de gran interés que demuestra los rezagos, deficiencias y perspectivas de la

* Asesor del secretario de educación, salud y desarrollo social del Departamento del Distrito Federal.

impartición de justicia en el fuero común, que es la ventanilla directa de la justicia pública que atiende a los ciudadanos, y constituye los cimientos de la legitimidad estatal como aplicador y defensor de la ley.

En el primer apartado analizaremos por qué la justicia es un reto contemporáneo de importancia capital en nuestro país, y la forma en la que el análisis económico del derecho, puede ayudar a conocerlo y enfrentarlo. En el capítulo dos haremos un diagnóstico de la problemática de la impartición de justicia, tanto en los juzgados federales, como en los de Jalisco, haciendo referencia a los costos que se derivan de las deficiencias de la administración de justicia y sus implicaciones económicas y sobre la conducta de los ciudadanos. En el último apartado hacemos un breve listado de las líneas de reflexión y solución, que por motivos de espacio, dejamos en el tintero.

Espero que tan panorámica visión cumpla con los dos objetivos que me tracé: despertar el interés por este problema crucial y mostrar la utilidad que tienen las herramientas del análisis económico aplicada a la problemática jurídico-social.

I. LA JUSTICIA EN LA AGENDA

1. *Actualidad del debate en torno a la administración de justicia*

A lo largo de las últimas décadas juristas y sociólogos han criticado el sistema de administración de justicia de nuestro país, denunciando sus vicios y deficiencias. Desde los sesenta se han subrayado como imperativos, redefinir la relación entre poder ejecutivo y poder judicial, mejorar la organización de nuestros tribunales comenzando por la Suprema Corte y capacitar a los empleados y funcionarios del Poder Judicial. Ya en 1964, el doctor Fix-Zamudio planteaba el dar efectos generales a la sentencia de amparo que declarara inconstitucional una ley; Ignacio Burgoa ha propuesto proyectos de reforma al Poder Judicial de la Federación (1965 y 1981), por referir algunas aportaciones, y las escuelas de derecho y centros de investigación jurídica, también han realizado diagnósticos y propuestas.

La necesidad de hacer más eficientes los servicios de impartición de justicia, ha sido reconocida en el discurso oficial contemporáneo. Consultas, foros y proyectos para modernizar nuestro sistema de impartición de justicia, han proliferado en campañas políticas y programas de gobierno, sin

embargo, a pesar de que se han emprendido reformas importantes en la procuración de justicia, y en la modificación a normas de procedimiento, podemos afirmar que hasta las recientes reformas constitucionales de diciembre de 1994, no se había planteado una profunda transformación en las relaciones de los poderes ejecutivo y legislativo con el Poder Judicial, en la organización de la Suprema Corte y en los alcances de sus resoluciones.

Esta determinación de reformar al Poder Judicial buscando mejorar la forma en que se imparte justicia y fortalecer nuestro Estado de Derecho, no es casual ni fortuita.

Si bien las sólidas propuestas de juristas y otros estudiosos de la realidad nacional, habían sido postergadas por apremios en la agenda económica o porque se daba prioridad a ajustes técnicos en la economía subestimando el papel del marco legal, hoy se ha hecho evidente que sin saldar nuestro adeudo con la justicia (justicia social, procuración e impartición de justicia), cualquier aspiración de desarrollo carecerá de sustento no sólo económico y político, sino hasta moral.

A los añejos argumentos en favor de hacer eficaz la administración de justicia para abatir la impunidad y la inseguridad jurídica y evitar la anarquía, se han sumado (sin sustituirlos), las consideraciones de la escuela neoinstitucional, de ascendencia sajona, que ofrecen evidencias de la relación entre eficiencia institucional de una sociedad y su desempeño económico.

La visión neoinstitucional es una de las perspectivas más influyentes de una disciplina interesante y controvertida (sobre todo en los sistemas jurídicos de la tradición romano canónica), el Análisis Económico del Derecho (AED), que para algunos significa "...el desarrollo más importante en el campo del derecho en los últimos 50 años",¹ y para otros es una "nueva forma de retórica legal".² Cualquiera que sea nuestra apreciación, no puede ignorarse que el AED, aporta un valioso instrumental para los estudios jurídicos, al comprender numerosos desarrollos teóricos de la microeconomía, sobre la conducta de los sujetos frente a diversos incentivos y restricciones, que son contenido esencial de las instituciones jurídicas.

¹ Cooter, Robert y Ullen Thomas. *Law and Economics*, referido por Andrés Roemer, *Introducción al análisis económico del derecho*, ITAM-FCE-SMGE, trad. José Luis Pérez Hernández, México, 1994, p. 3.

² Mercado Pacheco, Pedro. *El análisis económico del derecho; una reconstrucción teórica* Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1994.

La solidez de un Estado de derecho, afirman los estudiosos del AED, favorece el desarrollo económico, pues genera certeza y reduce “costos de transacción”, permitiendo la planeación a largo plazo por parte de los agentes económicos, y mayor fluidez en las relaciones económicas de una sociedad.

Los denominados **costos de transacción***, en que incurre el agente para participar en el proceso económico de una sociedad, pueden clasificarse, sencillamente, en tres tipos de gran importancia, porque de ellos se deriva el nivel de certidumbre del agente. Son los **costos de información**, que consisten en la obtención de datos que permitan conocer con cierto grado de certeza las condiciones de un intercambio, calidad de un bien, cualidades de un empleado, duración y requisitos de un trámite, etcétera. Por otra parte existen **costos de negociación** que se asumen al contactar otros agentes en el mercado y llegar a un acuerdo satisfactorio de intercambio. Por último, los **costos de monitoreo** que incluyen la vigilancia del desarrollo del acuerdo y hacerlo cumplir forzosamente.

Precisamente las instituciones al establecer incentivos y restricciones, dan las reglas de actuación para obtener información, realizar intercambios y vigilar el cumplimiento de los acuerdos, buscan reducir la incertidumbre y disminuir costos de transacción a una sociedad. El movimiento neoinstitucional, parte del modelo de Ronald Coase, en el que al disminuir los costos de transacción aumentan los incentivos para que los agentes lleguen a un acuerdo eficiente, independientemente de la asignación de los derechos de propiedad.

Como se puede deducir, los sistemas de procuración e impartición de justicia resultan de interés para el AED, al ser las instituciones encargadas de hacer cumplir los acuerdos y aplicar coactivamente ese conjunto de incentivos y restricciones que son las leyes. Si nuestro sistema de administración de justicia opera deficientemente sin cumplir plenamente su cometido, los costos de monitoreo de nuestra sociedad serán altos, se generará incertidumbre y las transacciones económicas perderán fluidez, restándole dinamismo a nuestra economía.

Douglas North, Premio Nobel de Economía 1993, ha señalado la diferencia entre los bajos costos de transacción de una “economía industrial adelantada” y los elevados costos que experimenta un país del tercer mundo,

* n. del ed. Todas las negritas son responsabilidad del autor.

ANÁLISIS ECONÓMICO DE LOS COSTOS DE ACCESO A LA JUSTICIA 285

y advierte: "...lo peor es que el marco institucional que determina la estructura básica de la producción tiende a perpetuar el subdesarrollo... si los derechos de propiedad son inseguros, si las leyes se hacen cumplir a medias, si hay restricciones de entrada y restricciones monopolistas, las empresas que maximizan las utilidades tenderán a buscar horizontes breves y poco capital fijo, y también en una pequeña escala".³

En la actualidad, tras una reforma económica del Estado, estamos inmersos en una tendencia globalizadora, formamos parte de un tratado trinacional de libre comercio y tenemos una economía dependiente, en gran medida, de la inversión extranjera. Todo ello implica un reto de eficiencia y competitividad que ve en la atracción de capitales un apoyo determinante. Por ello es fundamental disminuir los costos de transacción y brindar certeza a los agentes económicos que se desenvuelven en los mercados mexicanos. Esta es la condicionante para reiniciar el desarrollo económico, que permita responder a las crecientes demandas sociales de nuestro país.

Por otra parte, recientes estudios realizados en América Latina, "indican que el sistema judicial es considerado uno de los diez obstáculos más significativos para el desarrollo del sector privado".⁴

Con tales consideraciones se explica la inaplazable tarea de lograr la eficiencia en nuestras instituciones de monitoreo, para complementar las reformas económicas que hemos experimentado. Como afirma un interesante estudio del Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC), sobre el Estado de Derecho en México: "...el proceso de modernización que ha emprendido el país, que es sobre todo de tipo económico, debe ir acompañado necesariamente de la modernización del sistema jurídico, y en especial, de la reforma de los órganos y las instituciones que se encargan de la aplicación de las normas, es decir, la justicia".⁵

³ North Douglas C. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, trad. Agustín Bárcena, México, Colecc. Economía Contemporánea, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 93.

⁴ Buscaglia, Edgardo y Thomas Ullen. *A quantitative assessment of the judicial sector in Latin America*, presentado en la reunión anual de la "American Law and Economics Association", Universidad de California, Berkeley, mayo 13-14 de 1995, p. 3.

⁵ *A la puerta de la ley: el Estado de Derecho en México*, Luis Rubio, Beatriz Magaloni y Edna Jaime, coordinadores, Héctor Fix Fierro, editor, Cal y Arena, México, 1994, p. 17.

2. *Administración de Justicia, un problema multidimensional*

Podemos establecer que la controversia ante los tribunales, es la forma anormal por la que los individuos hacen cumplir los acuerdos, lo habitual debe ser el cumplimiento espontáneo de lo pactado. El incumplimiento se puede presentar cuando las obligaciones de cada parte no fueron debidamente estipuladas o son interpretadas en forma distinta por cada uno de los sujetos. También se deja de observar lo pactado cuando sobreviene un acontecimiento que hace costoso o imposible su cumplimiento. Sin embargo, en nuestro país apreciamos el aumento de las controversias que se presentan ante los juzgados, y cada vez son más las causas que llevan al incumplimiento.

Existe por otra parte, deterioro y rezago de los servicios de administración de justicia que, a pesar de haber crecido en más de 100% en los últimos quince años, en el fuero federal (en 1975 existían 63 juzgados de distritos, ya para 1990 operaban 143), no son suficientes para la demanda creciente de aplicación coactiva de los acuerdos.

Si el proceso judicial, concebido como forma excepcional de hacer cumplir los acuerdos, es cada vez más frecuente, si la excepción comienza a convertirse en regla, es porque existe un problema estructural en nuestras instituciones de monitoreo.

El problema de la administración de justicia tiene gran dimensión y complejidad. Para simplificar su exposición, estableceremos dos variables que consideramos son fuente de muchos de los problemas de la impartición de justicia: defectos e ineficiencias de nuestro sistema jurídico, y la inequidad y deficiencias de la estructura económica de nuestra sociedad. Los primeros generan puntos de conflicto en las disposiciones legales y mala calidad de los servicios jurídicos en general; las segundas llevan a que el efecto riqueza afecte el sentido de la administración de justicia, bien provocando parcialidad del juzgado en los procesos, o por la asimetría de los elementos de que disponen las partes para defender sus pretensiones jurídicas. Ambas variables tienen gran interrelación y su presencia varía en distintos ámbitos de la impartición de justicia.

LOS LABERINTOS DE THEMIS

El gran número de litigios que se ventilan ante los tribunales, así como la tardanza y baja calidad de los servicios de impartición de justicia, encuentran explicación en la acumulación de deficiencias en cada etapa del

quehacer jurídico. La sociología del derecho ha desarrollado una gran labor de investigación sobre cada una de las aristas de la compleja problemática de los diversos sistemas jurídicos, como lo señala Renato Treves en su visión panorámica del análisis sociológico del derecho en el pasado reciente.⁶

Podemos detectar problemas desde la misma **producción de normas**. En este aspecto, sabemos que en nuestro país se legisla precipitadamente, sin el apoyo técnico-jurídico necesario ni con estudio cuidadoso de las implicaciones de las disposiciones elaboradas. Nuestros ordenamientos carecen de sistematización y coherencia entre sí. Están plagados de lagunas y, en materia administrativa, la regulación se encuentra pulverizada en reglamentos, acuerdos y circulares, desconocidos y contradictorios, terminando por ceder amplio margen a la discrecionalidad de las autoridades en turno. Esta es una de las principales fuentes de incertidumbre en nuestra sociedad.⁷

Otro aspecto de importancia es **la formación y desempeño de los profesionales del derecho**, ya que las asimetrías en la capacitación de los abogados son alarmantes. Programas de estudio atrasados, laxos criterios académicos y carencia de un sistema que controle y garantice la calidad de los abogados que incursionan en el litigio, son algunos de los motivos de la baja calidad de los servicios que prestan los profesionales del derecho. Acudir a un abogado no es garantía de recibir adecuada asesoría. Por supuesto, existen excelentes asesores jurídicos, pero sus servicios tienen altos honorarios, resultando inaccesibles para los sectores de bajos ingresos.

Según datos de la Dirección General de Profesiones de la Secretaría de Educación Pública, entre 1945 y 1993 se tienen registrados 94,063 abogados.⁸ Para aproximar nuestro cálculo sobre el número de abogados en México, debemos considerar que en tal Dirección se registran únicamente los títulos y que un gran porcentaje de los abogados, no están titulados. A ello debemos agregar los "tinterillos" que abundan, sobre todo en materia penal. Esta asimetría en la calidad de los servicios jurídicos, es una importante fuente de costos e incertidumbre en los procesos judiciales de nuestro país.

⁶ Treves, Renato. *La sociología del derecho; orígenes, investigaciones, problemas*, traducción y nota preliminar de Manuel Aienza, España, Ariel, 1988, pp. 163-202.

⁷ En el libro *A la puerta de la ley*, op. cit. se establecen tres fuentes principales de costos en nuestro sistema jurídico: legislación deficiente, lentitud de los procesos, y los reglamentos administrativos, pp. 29-39.

⁸ Referido por la revista *Nexus*, No. 184, México, abril de 1993.

Otros planteamientos relevantes son la organización administrativa y especialización de los tribunales, así como la falta de especialización de algunos profesionales jurídicos (funcionarios y empleados), que participan en la procuración e impartición de justicia, registro civil, notarías y defensoría de oficio.

Lo anterior pretende demostrar que las anomalías que se evidencian en la administración de justicia, como último eslabón del sistema jurídico, no pueden ser resueltas con atender sólo a la problemática de ésta, sino que requiere la reforma integral a nuestra forma de crear, ejercer, interpretar y aplicar el derecho. Como señala el doctor Héctor Fix-Zamudio, la lentitud de los procesos "...no depende exclusivamente de nuestras envejecidas leyes procesales, sino del fenómeno de la inactividad procesal, que en mucho está relacionada con la defectuosa organización judicial y la carencia de preparación de jueces y abogados".⁹

COASE EN EL PAÍS DE LA DESIGUALDAD

Desde los tiempos de Humboldt hasta la fecha, nuestra sociedad se ha caracterizado por la inequidad abismal entre estratos sociales. Miseria de muchos frente a la opulencia de una minoría; mientras dos decenas de mexicanos son enlistados en *forbes* 40 millones están listos para aparecer en el *National Geographic*.

Como hemos referido, las instituciones tienen el objetivo de garantizar la igualdad formal de las partes en los procesos económicos y políticos de una sociedad; sin embargo, como veremos, si se dan grandes costos en el desempeño de los agentes, los de menor ingreso no podrán acceder a los mercados.

Cuando tratamos de aplicar a la sociedad mexicana teorías como la de Coase que requiere costos mínimos, o la de John Rawls que plantea cierta dotación inicial de "bienes sociales básicos", es difícil no desalentarse al ver que nuestros altos costos perpetúan la marginación de amplios sectores de la población. El nivel de subsistencia en que viven muchos mexicanos hacen que las hipótesis de igualdad formal de todos los individuos de una sociedad, parezcan irónicas. En este sentido, Victoria Camps en su introducción a la

⁹ Fix-Zamudio, Héctor. "La administración de justicia", en *Temas y problemas de la administración de justicia en México*, compilación y prólogo de José Ovalle Favela, México. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1982, pp. 129-159.

obra de John Rawls señala: "...la teoría de Rawls se muestra insuficiente en aquellos países o sociedades donde la justicia está 'bajo mínimos', donde la desigualdad es tan escandalosa que *lo más racional consiste en desconfiar...*".¹⁰

Es justamente en presencia de esta desconfianza o incertidumbre, en la que las desigualdades económico-sociales permean las instituciones, frustrando su finalidad de que los niveles de ingreso no afecten el desarrollo y cumplimiento de los acuerdos.¹¹ Eso es exactamente lo que ocurre en nuestro país, ante los altos costos de la resolución de controversias (materia del próximo capítulo), y la presencia de incertidumbre, se margina a un gran número de mexicanos de la garantía constitucional de justicia imparcial, pronta, gratuita y expedita. El mayor fracaso de nuestras instituciones judiciales es que el acceso a la justicia no ha podido constituirse en un bien público.

En los setenta en un interesante estudio, Volkmar Gessner señalaba la trascendencia de la variable "distancia social entre las partes" en la duración y conclusión de conflicto ya sea dentro o fuera del proceso.¹²

Esta situación parece que se presenta en otros países de la región, Edgardo Buscaglia señala como premisa de su trabajo: "...la creencia extendida de que a lo largo de Latinoamérica el sector judicial no está preparado para sostener el desarrollo del sector privado, ni de proveer a la mayoría de su población acceso a la justicia... las judicaturas de la región no proveen ninguna regla relativamente predecible ni el acceso de la población a las cortes independientemente del nivel de ingreso y de la disposición razonable de tiempo".¹³

3. *Análisis económico del derecho ante los planteamientos de eficiencia y justicia*

En el apartado anterior, pudimos percibir la complejidad de la problemática de la impartición de justicia. Un problema de tales dimensiones requiere una solución integral, cuya formulación debe realizarse en términos multidisciplinarios.

¹⁰ Citado en *A la puerta de la ley*, *op cit*, p. 42, cursivas mías.

¹¹ El efecto de la incertidumbre en la vida institucional de una sociedad es abordado por Anthony Downs en su obra *Teoría económica de la democracia*, Madrid, Aguilar, 1973.

¹² Gessner, Volkmar. *Los conflictos sociales y la administración de justicia en México*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, trad. Renate Marsiske, 1986, Alemania, 1976.

¹³ Buscaglia, E. *op. cit.*, pp. 1 y 4.

Como señalamos, la reforma en nuestro sistema de administración de justicia ha sido inquietud de abogados, sociólogos, politólogos y economistas, desde cada óptica se acentúan determinados aspectos de la multifacética realidad de las instituciones de resolución de controversias; sin embargo, la falta de experiencia en trabajo multidisciplinario, ha llevado con frecuencia a que los profesionales que inciden en el análisis de la justicia, ponderen su apreciación por encima de los demás aspectos, convirtiéndola en la variable a maximizar, apartándose de cualquier consideración “ajena” a su perspectiva.

Peor aún, en ocasiones se rivaliza al grado de despreciar las aportaciones de otras disciplinas. Los abogados se resisten a tomar útiles evidencias estadísticas, econométricas e interpretaciones económicas, mientras los economistas subestiman el papel de la técnica jurídica en la evolución de las normas y condenan a la variable justicia por “subjetiva”, mientras idolatran el becerro de bronce de la eficiencia.

Cooter y Ullen, destacados impulsores del AED han expresado: “La fuerte demanda de que el derecho puede ser reducido a conceptos económicos a partir de conceptos legales tradicionales como justicia, derecho, negligencia, y así sucesivamente. De acuerdo con esta demanda, después de que la sustitución sea hecha, el lenguaje legal puede ser arrojado como exceso de equipaje”.¹⁴

Tal expresión de tan reconocidos académicos, evidencia el menosprecio que algunos estudiosos de las implicaciones económicas de las instituciones legales, tiene por la ciencia jurídica. Desarrollando en lenguaje económico antiguos planteamientos de la ciencia jurídica se proclaman sus descubridores, y en materia de justicia, suelen olvidar las trascendentes aportaciones de la sociología jurídica. De manera similar, distinguidos filósofos del derecho no sólo prescinden de las valiosas interpretaciones microeconómicas de los incentivos contenidos en las disposiciones legales, además, las descalifican.

No se puede realizar un trabajo multidisciplinario si se subestima la aportación del resto de los participantes. La idea de que eficiencia y justicia son una dicotomía irresoluble es falsa, es ponderar como excluyentes, visiones diversas de la realidad social. Para decirlo en términos de uno de los más grandes juristas que ha tenido nuestro país: “...las diversas

¹⁴ Robert Cooter y Thomas Ullen. *Law and economics*, citado por Pedro Mercado Pacheco, *Op. cit.* nota p. 292.

ANÁLISIS ECONÓMICO DE LOS COSTOS DE ACCESO A LA JUSTICIA 291

perspectivas referiríanse a un objeto unitario, por lo que habría que considerarlas como facetas distintas de una sola realidad. El filósofo la juzgaría a la luz de la idea de lo justo; el sociólogo vería en ella una organización eficaz de la convivencia humana, y el jurista dogmático tendría que interpretarla como un conjunto de reglas de conducta cuya unidad estaría condicionada por la posibilidad de fundarlas en la constitución...".¹⁵

Lejos de ser excluyentes, justicia y eficiencia son dos enfoques complementarios que deben observarse al diseñar una propuesta integral. ¿De qué serviría un sistema de impartición de justicia cuya eficacia disminuyera los costos sociales, si el contenido de sus fallos fuera injusto?, y por otra parte, ¿de qué sirve una resolución justa si carece de oportunidad e implica enormes costos para las partes? Héctor Fix Fierro propone crear una categoría más amplia en la que puedan introducirse ambas variables: "...eficiencia 'social' del derecho que combine u optimice a la vez ambos valores".¹⁶

Sólo con ese enfoque integral y multidisciplinario podremos comprender mejor la problemática de la impartición de justicia y elaborar una respuesta cabal a este trascendente reclamo de la sociedad; de lo contrario, si permanecemos con visiones fragmentarias, confrontados en un diálogo de sordos, aferrados a nuestros prejuicios favoritos, la compleja realidad, avasallante, tomará por asalto Bizancio.

II. DIAGNÓSTICO

1. La carga de trabajo en los tribunales

Durante nuestro estudio de diagnóstico haremos referencias tanto a la impartición de justicia en el fuero federal, como en el fuero común, en el caso del estado de Jalisco, con el propósito de hacer un acercamiento a la problemática de las entidades federativas, ya que, por lo general, se hace referencia a las dificultades de la administración de justicia federal, sin que exista difusión de estudios en el ámbito de los estados. Al contrastarlos

¹⁵ García Máynez, Eduardo. "Vigencia, justicia y eficacia como elementos de la estructura ontológica del derecho" conferencia dictada en 1979, en García Máynez, Eduardo, *Ensayos filosófico-jurídicos: 1934-1979*, México, textos universitarios, UNAM, 1984.

¹⁶ Fix Fierro, Héctor. *La eficiencia de la justicia*, México, Cuadernos para la reforma de la justicia, No. 1, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1995, p. 28.

podremos apreciar cómo la problemática federal se reproduce en dimensiones superlativas en el fuero local.

El fuero común es el que enfrenta directamente la demanda de servicios de impartición de justicia, por lo que urge un análisis de esta delicada instancia. Por otra parte, los tribunales federales reciben menor carga de trabajo, pues son menos los rubros de su competencia, y tienen en la instancia del fuero común un filtro importante, pues sólo conoce de aquellos expedientes que acuden al amparo.

Las cifras del poder judicial federal se han obtenido de los informes de la Suprema Corte, y algunas gráficas se toman del multicitado texto *A la puerta de la ley: El Estado de Derecho en México*. Por lo que se refiere a la información del Poder Judicial del Estado de Jalisco, ésta nos fue facilitada por la Dirección de Estadística del Supremo Tribunal de Justicia del Estado.

CARGA DE TRABAJO

La demanda de servicios de justicia ha aumentado a un ritmo acelerado. El Poder Judicial de la Federación ha incrementado el número de Juzgados de Distrito de 63, en 1975, a 148 en 1990, esto representa un aumento del orden del 135%; sin embargo, a pesar de tal esfuerzo el trabajo por juez se ha incrementado en 1302, en 1975, a 1686 en 1990 (29.5%), es decir, el incremento de demanda de servicios fue más que proporcional al crecimiento de la oferta, por lo que no se pudo evitar que la carga de trabajo aumentara.

Por lo que se refiere al Poder Judicial de Jalisco, tenemos que hacer la aclaración de por qué no hemos reunido los datos de tribunales foráneos y los de la zona metropolitana de Guadalajara en una sola cifra, que nos hable de la impartición de justicia en todo el estado. Consideramos que se trata de dos realidades que no podemos homologar sin sesgar los indicadores. Los juzgados no son iguales ni en cantidad de personal ni en infraestructura, por lo que promediar la carga de trabajo sería falsear los datos, pues ningún juzgado foráneo tiene más de 2 mil expedientes y ninguno de la zona metropolitana tiene menos de 4 mil.

En Jalisco, los juzgados foráneos crecieron entre 1984 y 1993 de seis a catorce (133%), que se reflejó en un descenso del 22% en la carga de trabajo por juez en 1542, en el año judicial 1991-92, a 1,189 en el año siguiente. Sin embargo, el número de expedientes por juez foráneo ha comenzado

ANÁLISIS ECONÓMICO DE LOS COSTOS DE ACCESO A LA JUSTICIA 293

nuevamente una tendencia ascendente (en el año pasado el promedio fue de 1292). Se puede decir que el trabajo anual de estos juzgados es menor en 300 expedientes que los juzgados de distrito, con la diferencia de que los órganos judiciales a nivel local tienen menos personal (foráneos: un juez, un secretario, un oficial notificador, un archivista y tres secretarías en promedio).

En lo que se refiere a los juzgados de la zona metropolitana, apreciamos en el mismo periodo un incremento mucho menor en el número de juzgados, de 16 a 18 (12%). Cabe aclarar que el incremento en la oferta de servicios de impartición de justicia se dio no sólo por vía de creación de dos juzgados, sino por la metropolitanización de los juzgados. En 1984, los juzgados atendían la demanda del municipio en el que estaban establecidos; así, Guadalajara contaba con doce juzgados (I al XII), Zapopan con dos (XIII y XV), Tlaquepaque con otro tanto (XIV y XVI). Mientras, en 1984, el juzgado XVI de Tlaquepaque atendía 1,578 el XII de Guadalajara enfrentó 6,459 expedientes; posteriormente se creó el juzgado XVII para Tonalá y el XVIII apoyó la impartición de justicia en materia civil en Zapopan. Actualmente los 18 juzgados atienden, por turno, todas las demandas presentadas en la zona metropolitana en una oficina de partes única, que recibe promociones iniciales. Ello con el propósito de distribuir más equitativamente el trabajo entre los 18 juzgados. De esta manera el juzgado XVI de Tlaquepaque en 1984 era ineficiente con 1,578 expedientes, en 1994 lo fue con 4,949.

La carga de trabajo es verdaderamente abrumadora. Si al analizar la justicia federal se comenta "...tramitar más de 1,000 juicios al año implica trabajar por encima de la capacidad de un juzgador",¹⁷ que podemos decir de un juez de la zona metropolitana de Guadalajara que tiene que enfrentar casi cinco mil expedientes anualmente.

Además de apreciar comparativamente la carga de trabajo entre el fuero federal y el local (y al interior de este último entre la zona metropolitana de Guadalajara y los juzgados foráneos), podemos referir que si bien el amparo es un proceso de mayor complejidad técnica que requiere más estudio por parte de los funcionarios judiciales, pocos expedientes llegan al análisis de fondo, la gran mayoría (77% en 1992), fueron sobreesidos. Por otra parte los juicios de amparo (gran mayoría de los expedientes a cargo de los jueces

¹⁷ *A la puerta de la ley.*, op. cit., p. 77.

de distrito) implican un número de promociones¹⁸ mucho menor que las que se presentan en los asuntos del fuero común. En el año 1993-1994 se presentaron en los 18 juzgados de la zona metropolitana 335,295 promociones que requirieron 358,354 acuerdos.¹⁹ Un promedio por juzgado de 18,627 y 19,908 respectivamente, con las horas-hombre que ello implica, por lo que se puede estimar que en los juzgados se destina demasiado tiempo y recursos a labores eminentemente administrativas.

Lo anterior con poco personal (en los metropolitanos: un juez, tres secretarios de juzgado, dos oficiales notificadores, dos personas de oficialía de partes y archivo y cuatro secretarías en promedio). Ante esta carga de trabajo se justifica que las audiencias se difieran y los procesos se alarguen, pues no sólo falta tiempo para meditar el contenido de los acuerdos, además son insuficientes los recursos para dictarlos. En el año judicial 1993-1994 en cada juzgado cuatro o cinco secretarías tuvieron que reproducir aproximadamente 65 acuerdos diarios (número de acuerdos promedio por juzgado entre 305 días hábiles).

Un tema que marca, como en tantos otros, el abismo entre administración federal y local, son los sueldos de los funcionarios. Mientras los jueces de distrito fueron homologados con las direcciones generales de la Administración Pública Federal (aproximadamente 15,000 nuevos pesos mensuales) una juez local, en Jalisco percibe entre 5,000 y 5,500 nuevos pesos. En estas condiciones, se requiere mucha vocación para que un buen juez permanezca en su puesto. De aquí se explica por qué mientras en otros sistemas jurídicos la judicatura es la exitosa culminación de la carrera de abogado, en el nuestro es trampolín para hacer relaciones y posteriormente (muchos lo hacen a tras mano simultáneamente) dirigir un bufete acientado desde la judicatura, o en otros casos, como fuente corrupta de riqueza.

REZAGO, FORMALISMO Y CARGA DE TRABAJO

Con este complejo panorama, podemos pasar al tema del rezago. El de los tribunales federales se obtuvo de la resta del número de sentencias al número de expedientes registrados. Los juzgados de distrito hace 20 años

¹⁸ Cualquier escrito con el que se inicia un proceso o se pone en movimiento uno ya en trámite (demanda, contestación, ofrecimiento de pruebas, solicitud de copias certificadas, solicitud de audiencias, etcétera)

¹⁹ Es el acto por el que los funcionarios judiciales resuelven sobre lo solicitado en las promociones, o por las que dan a conocer algún cambio de situación en la tramitación de un caso.

que no exceden el 15% de rezago. En el caso de Jalisco hemos obtenido el rezago, restando al número de expedientes registrados, tanto las sentencias como los casos terminados por cualquier otra causa.

Podemos apreciar la enorme diferencia entre rezagos de los juzgados de distrito y los juzgados del fuero común en materia civil de Jalisco. Estos últimos triplican y en el caso de los foráneos en el año 83-84 cuatuplican el rezago federal.

Al interior del fuero común podemos ver dos tendencias. Por una parte, los juzgados metropolitanos a pesar de su reorganización, manifiestan una tendencia al aumento del rezago (de 49.7% en 84-85 a 58.37 en 93-94) y un descenso en su productividad (en 1984 sentenciaron el 25% de los expedientes recibidos, en 1994 sólo el 19%). Por lo que corresponde a los juzgados foráneos, su rezago ha disminuido notablemente en un 70.37% en 84-85 al 45.1% en 93-94, y su productividad, medida en sentencias,²⁰ ha aumentado del 19% en 84-85 a 28.6%.

Una línea de reflexión importante es analizar desglosadamente los casos “resueltos”. Si analizamos el caso de los juzgados foráneos podemos ver que su rezago fue en 93-94 del 45.1% (el más bajo de los registrados) y sentenció 28.6% (el más alto). ¿Cómo se “resolvieron” el 28.3% de los expedientes restantes? Del año judicial 84-85 al 90-91. ¿Cómo pudieron los juzgados foráneos reducir su rezago del 70.4% al 50.6% con sólo aumentar 4% el porcentaje de sus sentencias? El resto de los expedientes se resuelve por “otras causas”; bajo este rubro podemos encontrar los desistimientos (que estudiaremos más detenidamente en la próxima sección) y los expedientes no admitidos, como principales causas de terminación.

Las cifras señalan una importante tendencia al aumento de no admisiones: en los foráneos de ser en 84-85 el 1.8% de los expedientes, pasó a ser el 7.4% en 93-94 y de representar el 17.6% de los expedientes resueltos por otras causas en 1984, el año pasado ascendió al 28.35%. Por lo que se refiere a los juzgados metropolitanos, en el mismo periodo se ha pasado del 2.7 al 6.66% de expedientes admitidos, a la vez que, de representar, en 84-85, el

²⁰ Precisamente las sentencias o resolución de expedientes como criterio limitado de eficiencia judicial, hacen que los juzgadores impongan a sus subordinados criterios cuantitativos de operación. Desentrañar la problemática cualitativa, acaso más grave, requiere necesariamente trabajo de campo con herramientas sociológicas y estadísticas. Este es el objeto de mi futura investigación. En este trabajo tendré que conformarme con hacer un análisis cuantitativo de la eficiencia judicial.

10.9% de los expedientes resueltos de otra forma que no sea sentencia, en 93-94, ascendieron al 29.8%.

Nuestra hipótesis para explicar este incremento, es que ante tal carga de trabajo, los jueces hacen más estricto su criterio de admisión, tendiendo a no aceptar promociones que carezcan de algún requisito formal, para eludir el incremento de expedientes por resolver.

Tenemos poderosas evidencias estadísticas para sustentar esta afirmación. Podemos apreciar en la gráfica siete la relación positiva que existe entre carga de trabajo y expedientes no admitidos. A más carga, mayor porcentaje de no admitidos. Por ejemplo, en Guadalajara en 93-94, se llegó al menor porcentaje de expedientes sentenciados (19%), mientras que se alcanzó el porcentaje más alto de no admitidos (6.66%). Además, en el caso de los juzgados foráneos, el único año judicial del periodo estudiado, en que disminuyó el porcentaje de expedientes no admitidos, fue el 92-93, año en que se pasó a nueve a catorce juzgados y la carta de trabajo decreció de 1,542 a 1,189, es decir, al bajar la carga de trabajo, disminuyeron los incentivos a no admitir las promociones.

CALIDAD Y DURACION DE LOS SERVICIOS DE IMPARTICION DE JUSTICIA

¿Cómo sentarse a meditar una sentencia si se tiene a casi cinco mil expedientes en espera? ¿Qué calidad de sentencia podemos pedir a un juez con tal cantidad de trabajo? Después de ver las cifras de carga de trabajo y rezago, ¿Cómo dar justicia pronta y expedita?

Podemos concluir de este apartado, que la carga de trabajo de los tribunales tiene como principales resultados, la baja calidad de los servicios de impartición de justicia y la prolongada duración de los procesos, pues es imposible disponer de tiempo no sólo para reflexionar un acuerdo o sentencia, sino hasta para desahogarlos como carga administrativa. Por ejemplo, un juicio mercantil ejecutivo que según la legislación procesal debe tardar un máximo de cuatro meses, en Jalisco puede llevar, en primera instancia, de ocho meses a un año.

2. *Análisis de los costos de acceso a la justicia*

LOS COSTOS DE OPORTUNIDAD

Como se mostró en el apartado anterior, la carga de trabajo al superar toda tentativa de mejorar la calidad y rapidez de los servicios de impartición de justicia, hace a ésta necesariamente lenta. Desde el punto de vista de los costos, se puede decir que **la tardanza de los procesos** es el principal detonador de la ineficiencia en la impartición de justicia. **Frena la economía, deprecia el capital y las prestaciones materiales en litigio, genera la prolongación de los perjuicios y está directamente relacionada con los elevados costos de transacción de la justicia.**

El tiempo que tarda un proceso frena o disminuye, sobre todo entre particulares, su participación en la economía. En ocasiones la conclusión de un juicio es la condicionante para iniciar una actividad económica o para convalidar una transacción. Así, la primera repercusión de la lentitud de la administración de justicia es que frena o disminuye el ritmo de transferencias e intercambios económicos. Como señalan Buscaglia y Ullen: “Los retrasos de la Corte además incorporan costo y riesgo para las transacciones de negocios y, por ello, reducen la actividad económica”.²¹

La depreciación del capital es quizá uno de los problemas más graves en la determinación de costos de acceso a la justicia. **El simple hecho de que la resolución de una controversia sea lenta, genera la depreciación como una externalidad, que como demostraremos la legislación procesal no hace internalizar a quien la genera** (quien no tenía la razón legal, el derrotado).

El costo de oportunidad del capital, es la tasa de interés comercial (como peor opción, pues pudo ser muy rentable en un negocio o en otro tipo de inversión), y se suma a la determinación de su depreciación, la inflación. Sin embargo, la legislación procesal, además de no contemplar el desgaste monetario que causa la inflación (que este año, por lo menos, cuatuplicará la experimentada en 1994), presenta una tasa de interés fija del 9% ¡anual! Que opera cuando los sujetos no pactan alguna tasa de interés en sus convenios.

²¹ Buscaglia v Ullen. *Op cit.* p. 1.

Los documentos mercantiles por lo general pactan un interés mensual más cercano a la realidad (arriba del 10% mensual en títulos de crédito puede considerarse interés de usura), sin embargo la mayoría de los contratos entre particulares carecen de una cláusula sobre interés en caso de juicio, por lo que al monto del documento, como a las obligaciones que del proceso se desprendan, se le aplica la tasa del 9% anual.

¿Será que las autoridades desconocen el ritmo de depreciación del dinero? No, la evidencia está en que si uno debe al gobierno un monto fiscal, e incurrimos en retraso, se le aplicará a nuestro adeudo el factor de actualización que se determina con base en un índice elaborado por el Banco de México para incorporar al dinero su depreciación real. Es decir, el gobierno no sólo ha tomado conciencia de la desvaloración del dinero, sino que se ha protegido legalmente contra ella, mientras los particulares siguen padeciendo ese problema por una especie de pereza legislativa. Ni la crisis del 82 ni la actual, en las que el poder adquisitivo del dinero se desmoronó, han podido sacar de su letargo a nuestra legislación procesal.²²

En un proceso de depreciación ante los tribunales, por lo general quien pierde es el poseedor del derecho en controversia, el deudor o infractor gana al destinar los recursos a actividades productivas mientras llega el día (remoto) de cumplir la obligación en términos muy depreciados. (Con las tasas actuales, en mes y medio podemos obtener el interés que los juzgados aplican en un año).

Los índices que tratan de mantener al dinero en condiciones de cumplir con sus funciones (unidad de cuenta, unidad de valor para intercambios y como medio de atesorar o ahorrar riqueza) contemplan dos variables fundamentales:

- Incremento en los precios
- Cotización de nuestra moneda en los mercados de cambio internacionales.

²² A raíz de sus graves procesos inflacionarios e hiperinflacionario, en Argentina, la Corte Suprema de Justicia establece los criterios para compensar la depreciación, determinando y actualizando constantemente el índice que se debe aplicar. Actualmente se plantea proteger más eficientemente el poder adquisitivo de los valores en juicio, combinando el índice de precios al por mayor, el de precios a minoristas y el de precios importados que suelen diferir entre sí respecto de la misma cantidad. A este respecto ver Arauz Castex, Manuel, y Arauz Castex, Alejandro, *La multiplicación ilegítima de los valores en los juicios: la desvalorización monetaria en la hiperinflación 1989/91*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1991.

Ninguna de estas variables es contemplada en nuestra legislación procesal, por lo que la depreciación del dinero seguirá siendo una fuente fundamental de costos para quien acude a los tribunales en busca de justicia.

Por lo que se refiere al **costo de oportunidad del ejercicio de un derecho**, podemos señalar que jurídicamente existe lo que se denomina “perjuicio”, que es toda ganancia lícita que dejamos de percibir (días que no trabajaremos por una lesión que se nos infringió, salario que no recibiré por haber sido despedido injustificadamente). Es decir, se puede equiparar al costo de oportunidad de un derecho, significa lo que nos cuesta no ejercer nuestras potestades jurídicas.

Cuando los casos no son tan sencillos como los citados como ejemplos, se complica calcular el monto de los perjuicios y más aún demostrar su existencia ante los juzgados. Si no pude acudir a tiempo, como único postor, al concurso de una costosa obra de ingeniería por un retraso del avión. ¿Recuperaré mis pérdidas en juicio? ¿Cuánto pude obtener por rentar mi casa mientras estuvo en litigio con la renta congelada? Y más difícil aún, cuando el disfrute de un derecho es eminentemente subjetivo (en Jalisco el Código Penal contempla el daño moral que se compensa con una indemnización que nunca excederá de 50 pesos).

Los perjuicios a pesar de estar contemplados dentro de la responsabilidad civil, al determinar su indemnización surgen problemas técnicos que requieren en ocasiones el apoyo de peritos en contabilidad y actuaría. Su pago es en algunos casos sumamente incierto.

COSTOS DEL LITIGIO

Nos referiremos aquí a tres fuentes principales de costos: los derivados de la asesoría profesional, los derechos y costas judiciales y sobornos o, si se prefiere, “estímulos a funcionarios judiciales”.

La asesoría profesional en un proceso judicial es sumamente variable en precio y calidad. Como señalamos en el primer capítulo en nuestro país no existe un control de calidad confiable de abogados, por otra parte abundan tinterillos o litigantes líricos. Un abogado reconocido como eficiente es por lo regular muy caro e inaccesible para gente de escasos recursos en virtud de la heterogénea calidad entre los abogados, esta asimetría en la defensa de las pretensiones jurídicas es un primer factor por el que la desigualdad social trasciende a las instituciones de impartición de justicia en donde se

supone que estas diferencias no deben repercutir en el sentido del fallo; pero lamentablemente, muchos casos se pierden por negligencia e incapacidad de los litigantes.

Cuando lo que está en litigio es una prestación económica, o es apreciable en dinero, por lo general el abogado establece como honorarios entre el diez y veinte por ciento del monto o de “lo que se recupere” más sus gastos. El cliente accede por considerar que los ingresos de su abogado están directamente relacionados con la suerte de su causa.

Pero, ¿quién paga los gastos de asesoría jurídica? Además de ser caros los servicios profesionales de asesoría jurídica, tanto de abogados como peritos y notarios, constituyen un costo irrecuperable (hundido) para el usuario, pues, por lo general, no son incluidos en el monto de la indemnización a pagar por la parte derrotada. En Jalisco esto sucede porque la remuneración de los abogados debería ser pagada de acuerdo a un arancel que ha quedado rezagado y nadie lo usa, quizá por ello las autoridades no consideran necesario actualizarlo ni establecer un sistema dinámico para su continuo ajuste.

Sin embargo, al reclamarse el pago de honorarios de los abogados a la contraparte, por medio de un incidente a los juzgados éste se otorgará de acuerdo al arancel, según el caso y según las promociones, podría llegar hasta 350 pesos, como sabemos ningún abogado los cobra. Sólo se nos pagarán los honorarios con más apego a la realidad si se resuelve el conflicto por acuerdo de las partes ante el juez estipulándose el monto en el convenio. En cualquier otro caso, **la asesoría legal, pericial y notarial, son un costo hundido.**

Otro rubro de gastos que se hacen en la tramitación del juicio son el pago de derechos pagados a la tesorería, como los que se pagan por concepto de copias certificadas o algún tipo de servicio gubernamental. Con frecuencia tienen que obtenerse copias certificadas de todo lo actuado en el proceso, en virtud de la propensión de los expedientes a extraviarse al acercarse la conclusión del proceso, en perjuicio de la parte acreedora o virtualmente vencedora. Estas costas se pueden incorporar, al final del proceso, en las costas judiciales, siempre y cuando se acrediten y se consideren necesarias para el desarrollo de las actuaciones.

El siguiente costo (nada desdeñable), es por concepto de “propinas”, “estímulos” y otros nombres con que se hace referencia a los sobornos que se dan a funcionarios y empleados de los juzgados, en el mejor de los casos

para que resuelvan con mayor celeridad, en otros definitivamente se busca sesgar el sentido de la decisión y hay casos en los que se pacta la desaparición de un expediente, o el rezago indiscriminado de las actuaciones. Una secretaria que por redactar un oficio o un acta diligentemente, se hace acreedora, según el arancel informal (aunque muy bien actualizado), a 20 pesos. Muchos secretarios de juzgado podrían sentirse profundamente ofendidos si se les da menos de 200 pesos por desahogar una diligencia, esto sujeto a la distancia, celeridad para asignar fecha próxima y hora en que se realice. En Jalisco, se recurre a artificios que hagan discreto el “pago” de servicios; en otros lugares como en el Distrito Federal, la mayoría de los empleados menores del fuero común, los exigen y reciben públicamente ante los superiores, que consideran que es parte importante de los ingresos del empleado. Obviamente estos también son costos hundido incobrables e indemostrables. Tocaremos nuevamente el tema en el próximo apartado al referirnos a la conducta ante el mercado de servicios de justicia.

INCERTIDUMBRE

La incertidumbre es “...la carencia de conocimiento seguro acerca del curso del pasado, del presente, del futuro o de sucesos hipotéticos...”.²³ A mayor incertidumbre, menor confianza, y a menor confianza aumenta el descuento del beneficio de planificar asignaciones. Esto es, que si hay incertidumbre y desconfianza, tenemos que dedicar muchos recursos a planear, evadiendo por lo general la planeación a largo plazo para optar por operaciones más seguras, más rentables y de corto plazo.

En el riesgo conocemos aproximadamente las probabilidades de que algo suceda, en cambio, en la incertidumbre desconocemos en absoluto lo que sucederá, por lo que para ser factible, la tasa de retorno de un intercambio incierto, debe ser mayor que para una transacción riesgosa. Esto nos permite discernir las repercusiones adversas de un sistema de impartición de justicia que genera incertidumbre.

Nuestras normas procesales son otro factor generador de incertidumbre. Formalismos exagerados de las disposiciones y la indiferencia con que se permite que surjan y perduren artificios “legaloides” para prolongar u obstaculizar el proceso.

²³ Downs, Anthony. *Op. cit.* p. 83.

Otra fuente de incertidumbre es la propia función judicial. Como se ha demostrado en este trabajo, la carga de trabajo lleva a la tardanza de los procesos y a la disminución en la calidad de los servicios de administración de justicia. De esta forma, el usuario de los tribunales puede percatarse de que su expediente es uno de los casi cinco mil que se plantean en el juzgado y que su manejo será descuidado y no podrá dedicársele el tiempo necesario para elaborar una resolución satisfactoria; sabe que muy probablemente la sentencia sea de machote sin analizar las particularidades e innovación de su planteamiento.

En ocasiones por descuido de los funcionarios se omiten o ejecutan defectuosamente actos fundamentales del procedimiento (notificaciones y emplazamientos defectuosos, resoluciones infundadas, actuaciones improcedentes, entre otras), que dan lugar a la impugnación y prolongación del proceso, dejando, incluso, a los litigantes sin instrumentos legales para defender su pretensión jurídica.

A los efectos económicos perniciosos de **la incertidumbre**, podemos agregar la forma en que **anula la presunción institucional de igualdad entre las partes**. La incertidumbre es un problema de ignorancia, se desconoce el comportamiento de las variables fundamentales que determinan el sentido de las resoluciones judiciales. La forma de disminuir la incertidumbre es a través de la información, y como sabemos la información cuesta.

Downs, refiriéndose a la inequidad real de posibilidades de participar en una democracia, afirma: "...la incertidumbre hace que las distribuciones desiguales de la renta, de la posición y de la influencia, todas ellas inevitables en una economía caracterizada por una amplia división del trabajo, distribuyan a su vez la soberanía en un reino en el que se supone que sólo rige la distribución igualitaria de votos".²⁴ Podemos en el mismo sentido, decir que la desigual renta permite el acceso a mayor calidad de servicios profesionales, mayor posibilidad de estimular a los funcionarios o mayor influencia sobre sus superiores para obtener con rapidez resoluciones (o si son los deudores o los que se benefician de la situación controvertida, lo más lentas posibles), menores costos para negociar, en una sociedad en la que se supone, todos tenemos el mismo derecho a la impartición de justicia pronta y gratuita.

²⁴ *Op. cit.* pp. 100-101.

ANÁLISIS ECONÓMICO DE LOS COSTOS DE ACCESO A LA JUSTICIA 303

Los sujetos con mayor capacidad económica pueden actuar con niveles más altos de certeza por las vías institucionales, en detrimento de la oportunidad de los sectores marginados de la población, de hacer valer sus derechos. Por la existencia de la incertidumbre, el efecto riqueza penetra en el ámbito de las instituciones, introduciendo asimetrías que afectan directamente el sentido de las resoluciones.

Por último debe hacerse notar, que la incertidumbre engendra más incertidumbre. Al aumentar los costos de transacción en presencia de incertidumbre, las distorsiones alteran las pocas señales de certeza, generando desconfianza. Todos quedamos dentro de un juego del prisionero, llegando, por falta de información (incertidumbre), a una solución por debajo del nivel de eficiencia al que nos llevaría una acción coordinada, en la que las reglas establezcan con claridad y efectividad, lo que le toca hacer a cada uno. En un medio incierto no puede preverse que los otros cumplan (de hecho es más probable que no cumplan). Por ejemplo, aunque se sabe que recurrir a artimañas procesales o sobornar a funcionarios, genera mayores costos y nos lleva a una solución ineficiente, se hace porque se desconfía y no puede pronosticarse la actuación de la contraparte. Es costoso protegerse de la incertidumbre y aún más actuar en un medio incierto.²⁵

LOS COSTOS DE ACCESO A LA JUSTICIA Y CONDUCTA

Ante este panorama de un mercado de justicia monopolístico (sólo realizado por el Estado), con altos costos y en un medio de incertidumbre, los particulares tienden a asumir **tres principales tipos de conducta: buscan salir del mercado, utilizan los juzgados no como medio de resolución de controversias, sino como instrumento estratégico de presión, en tercer término, se tienen altos incentivos para participar de prácticas corruptas**, como consecuencia se puede advertir el **surgimiento de instituciones informales que buscan disminuir el nivel de incertidumbre en la realización de intercambios y acuerdos.**

Los individuos ante los altos costos que hemos señalado, **tienden a salir del mercado de justicia.** Llevar un caso a los tribunales es una decisión eminentemente económica “...es fruto de un complejo proceso de cálculo de costes y beneficios que puede llevar a las partes implicadas en un conflicto a realizar acuerdos (*settlements*) antes de acudir a un tribunal”.²⁶ En nuestro

²⁵ Las implicaciones de la incertidumbre en el desempeño institucional son abordadas por Paul Milgrom y John Roberts *Economics, organization and management*.

²⁶ Mercado Pacheco, Pedro. *Op. cit.* p. 253.

país es difícil ver que alguien presente ante un juzgado una controversia de una valía inferior a los cinco mil nuevos pesos.

Es tan alto el precio de los servicios públicos (por denominarles de alguna forma) de impartición de justicia, que muchos no acuden a ellos, o bien entran en el proceso, y al percatarse de sus altos costos, optan por buscar una solución negociada a su controversia prefiriendo, como se dice en el medio, “un mal arreglo a un buen pleito”. Al respecto Buscaglia señala: “En este contexto, los litigantes frustrados pierden la fe en la habilidad del sistema público de justicia para resolver sus disputas... la mayoría de los usuarios de los tribunales están ‘poco inclinados’ a llevar sus disputas a la corte porque ellos perciben que el sistema es lento, incierto y costoso o, en otras palabras, de ‘calibre pobre’...”.²⁷

La evidencia con que contamos para realizar esta afirmación es el porcentaje de desistimientos que se da en los juzgados de Jalisco. El desistimiento consiste en el acto de renunciar a nuestra demanda, es decir, cancelar nuestra pretensión jurídica. Si las personas se cansan o decepcionan de nuestras instituciones de impartición de justicia, o pierden interés en su resolución simplemente dejan de promover hasta que se llega a la caducidad. En cambio cuando llega a un acuerdo con su contraparte, se presenta el desistimiento para terminar con toda repercusión legal para un asunto que ya fue solucionado.

Podemos advertir que aproximadamente por cada cinco sentencias se dan cuatro desistimientos; es decir, existe un sistema de solución de controversia paralelo al oficial, que resuelve el 80% de los casos que alcanza a solucionar el sistema institucional formal (sin tomar en cuenta que los casos en los que existe sentencia pero ésta no se ejecuta, no se pueden considerar “solucionados”).

La cantidad de expedientes registrados que concluyen por desistimiento es importante, pues durante el periodo de estudio ha fluctuado entre el 16 y 20% del total de expedientes, además es una de las causas de terminación de controversias más importantes, pues entre el 30 y 40% de los asuntos terminados, lo son por desistimiento. Como porcentaje de los casos terminados por otra causa que no sea sentencia, nunca baja del 55%.

²⁷ Buscaglia, Edgardo. *Op. cit.* p. 8.

ANÁLISIS ECONÓMICO DE LOS COSTOS DE ACCESO A LA JUSTICIA 305

Si bien los acuerdos realizados ante la sanción de un juez dan lugar al desistimiento, no son frecuentes (se dan en mayor número en materia familiar); por lo que se puede afirmar que la gran mayoría de los desistimientos reflejan un acuerdo realizado al margen de los juzgados. Al no estar regulados y ante los costos e incertidumbre del sistema de administración de justicia, podemos deducir que el efecto riqueza se presenta sin contrapeso alguno, dando lugar a acuerdos totalmente desventajosos para la parte que tiene más altos costos de negociar que se identifica con los sujetos de menor ingreso.

Otro tipo de conducta es el utilizar el proceso judicial como instrumento de presión a la contraparte, es decir se da el **comportamiento estratégico**. Se ve en las instancias de administración de justicia a una especie de agencias de cobranzas, en la que se concurre a juicio sabiendo que éste impone altos costos y que éstos son mayores para su contraparte (vive en lugar distinto del designado para conocer del caso, su trabajo no le permite asistir a todas las audiencias, etcétera) en estos casos la amenaza es creíble y se usa a los juzgados como instancias de cobranzas difíciles. El sujeto de menores costos de negociación, sabe que puede exigir a su contraparte una cantidad apenas menor del monto que significará los costos del juicio para retirar su demanda. Si la parte deudora sabe que su contraparte tiene altos costos de negociación para acudir a juicio, en cada gestión o cobranza que emprenda su acreedor, dará idéntica respuesta: “demándame”.

Como ya anticipamos, la tardanza en la tramitación de juicios y sus causas: la gran carga de trabajo y la deficiente organización de los tribunales que son fuente principal de los altos costos de un juicio, generan gran incertidumbre entre los litigantes, la limitada disposición de tiempo de los empleados y funcionarios del poder judicial para atender y desahogar las actuaciones, así como reflexionar la resolución, hace que la gran cantidad de usuarios pretenda alcanzar esa atención. Así podemos ver a **los juzgados como inmensas subastas donde se disputan los bienes más escasos de la impartición de justicia: celeridad, calidad y certeza. La corrupción**.

En esta subasta se establece el precio de que un expediente con una audiencia o diligencia pendiente aventaje a los que llegaron antes y se convierta en prioridad para el funcionario o empleado. El diálogo de un funcionario corrupto siempre inicia con la disculpa: “es que tengo mucho trabajo”. El primer caso que es atendido es el que recibió mayor “impulso procesal”, o que “acreditó” mejor su interés jurídico en la causa y otro tipo de técnicas denominaciones.

El monto depende de dos variables fundamentales, la cantidad de trabajo y rezago (siempre grandes) y la urgencia particular en el trámite. La gran parte de los abogados pide dinero para este tipo de sobornos y los clientes conscientes de que es el único medio de hacer avanzar su causa en esa subasta de la celeridad, no sólo accede sino que apoya a su abogado señalándole que por ese tipo de gastos no detenga el penoso avance del expediente.

Entre las **instituciones informales** que surgen para disminuir incertidumbre y costos en los procesos, una de las más importantes es la reputación de las partes y el establecimiento de relaciones reiteradas. Cuando no podemos fiarnos de las instituciones formales de justicia, buscamos confiar en los sujetos con los que establecemos relaciones e intercambios. En un medio de incertidumbre, la solvencia personal y prestigio, son bienes inestimables, pues como dice Buscaglia "...ante la ausencia de una judicatura imparcial y eficiente, o medios alternativos de resolución de disputas, el desarrollo de transacciones mutuamente benéficas, dependerá de la existencia *a priori*, de reputación y transacciones reiteradas de las partes". Si conocemos de la reputación de un sujeto, sabemos que en condiciones normales, no renunciará a tanpreciado bien por incumplir el acuerdo que ha realizado con nosotros, por lo que se acude a la negociación sin aumentar nuestros costos al protegernos de la incertidumbre; de la misma forma al existir el trato frecuente, habrá incentivos a cooperar y dejar de lado comportamientos oportunistas. Esto es muy grave en una sociedad que se integra a un mercado de libre comercio en el que nos debemos relacionar con agentes cuya reputación aún no es conocida, o que en ocasiones establecerá relaciones por una sola vez en un medio de incertidumbre.

Lamentablemente la institución informal que más se está consolidando es **la simulación**. Para disminuir costos e incertidumbre se suele simular la realización de actos que están más claramente definidos, y que tienen menores costos de monitoreo y ejecución forzosa. Por ejemplo, en Jalisco se está dando una práctica entre arrendadores, consistente en que antes de entregar la llave a su inquilino le hacen firmar varios documentos: el primero, un contrato de arrendamiento con fecha anterior y el segundo un convenio para abandonar la casa en seis meses, pagando determinada renta. Acto seguido, acuden a un juzgado en el que el arrendador demanda a su supuesto arrendatario, ambos acuden con el convenio, para "pactar" ante el juez, quien sanciona el acto y concluye el proceso; así el inquilino recibe la

llave y sabe que de no dejar la casa en seis meses, en cuestión de días se le echará en ejecución de una resolución judicial. Es lamentable, pero en el país con instituciones del realismo mágico, los agentes racionales tienden a establecer instituciones informales que le permitan hacer más llevadera y cierta su existencia. Frente a Juan Rulfo, Douglas North.

III. *UNA PROPUESTA INTEGRAL PARA EL PROBLEMA DE LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA: COASE ENTRE NOSOTROS*

En estas líneas finales únicamente pretendo dejar sentados algunos expedientes abiertos sobre las diversas medidas que pueden plantearse para lograr un efecto integral en la mejoría de la calidad de los servicios de impartición de justicia y reducir la duración de los procesos, que como se demostró, son los principales causantes de los altos costos de los servicios de impartición de justicia.

La respuesta integral requiere dos enfoques primordiales, el de corto y largo plazo, que podemos sintetizar en: **cómo resolver las controversias existentes con mayor eficacia, y cómo contener el surgimiento de nuevas controversias.**

En el corto plazo se presentan diversos caminos de exploración para resolver mejor las controversias existentes. Primero se plantea **eficientar la organización de los tribunales**. Como podemos apreciar, un gran porcentaje de los asuntos presentados en los juzgados civiles de Jalisco, corresponden a juicios mercantiles, y muy importante resultan los casos de jurisdicción voluntaria. Podría, atendiendo a este simple análisis de la demanda de servicios de justicia, **establecerse juzgados especializados**²⁸ en materia mercantil para agilizar promociones y procesos homogéneos, así como especializar a los impartidores de justicia que actualmente tienen que ser “todólogos” en una materia tan compleja y variada como es el derecho privado; se podrían establecer juzgados que conocieran de asuntos menos complicados como los que se desarrollan por vía de jurisdicción voluntaria y actos perjudiciales. Así el resto de los asuntos de sucesiones, civiles ordinarios y sumarios pueden recibir atención en otro tipo de juzgados.

²⁸ En Jalisco en 1994, se instalaron juzgados especializados en materia mercantil. Al terminar el año judicial en curso, podremos analizar su efecto sobre la calidad de los servicios de impartición de justicia

Debe desahogarse la carga de trabajo de los tribunales del fuero común, incentivando formas alternativas de resolución de controversias, fomentando las **instancias de conciliación** que eviten que las causas lleguen hasta los tribunales, deben desarrollarse más las olvidadas figuras de **la mediación y el arbitraje**. En este sentido afirma el maestro Mauro Cappelletti "...incluso cuando se han superado los problemas del patrocinio y de la organización de los intereses, puede no ser la solución más eficaz... tenemos que aprender mucho todavía de otras civilizaciones, en las cuales la controversia judicial es vista como última alternativa, mientras que se aprecian, en cambio, las soluciones alternativas, conciliadoras, 'coexistentiales'..."²⁹

Como vimos, cuando existe una relación reiterada hay incentivos a la negociación eficiente. Entonces por qué cerrar esta opción. ¿Por qué obligar a los vecinos, compañeros de trabajo y a los familiares a acudir a la confrontación judicial que tiene inmensos costos morales y de descomposición social?

La creación de tribunales privados es una sugerencia propuesta que merece un afanoso estudio y que representaría una alternativa fundamental para desahogar la carga de trabajo del sistema público de impartición de justicia, único existente en la actualidad.

Por otra parte, existen medidas de largo plazo tendientes a disminuir en el futuro las controversias presentadas ante las autoridades judiciales. La calidad en la formación de recursos humanos que se desempeñan en el ámbito jurídico es inaplazable; del bajo nivel de abogados y funcionarios se desprenden errores e incertidumbre. Tenemos que desarrollar mejores legisladores que realicen ordenamientos dinámicos, claros, sencillos y que correspondan a las demandas actuales de la sociedad.

Urgen jueces abiertos a la interpretación social y económica de la legislación, conocedores del derecho y sus repercusiones en la comunidad, conscientes de que su misión es resolver problemas y no crearlos. Y fundamental es el control de calidad de abogados litigantes que a diario aporten en el foro soluciones y conduzcan con certeza las causas de sus defendidos.

²⁹ Cappelletti, Mauro. *Dimensiones de la justicia en el mundo: cuatro estudios de derecho comparado*, traducción Héctor Fix-Fierro, México, Porrúa, 1993.

Sobre todo tenemos, como sociedad, un compromiso ineludible con la justicia en todas sus acepciones. La promoción económica y el combate a la desigualdad social son cimientos de toda propuesta integral de justicia viable.

Por cuestiones de espacio, sólo enunciamos algunos de los componentes de la compleja, pero necesaria, propuesta integral para la justicia. Cada uno merece una detallada investigación. Estas trascendentales reformas requieren de técnica jurídica, de análisis económico, de estudio social, por ello reiteramos la importancia del trabajo multidisciplinario y respetuoso.

Sólo en un escenario con justicia de mayor calidad y con procesos judiciales más breves, podemos abatir los enormes costos de transacción en el monitoreo de nuestras leyes y acuerdos, sólo con esta lucha a corto y largo plazo terminaremos con la incertidumbre. Cuando eso suceda los ciudadanos podrán planear al largo plazo, apreciar como ineludible el cumplimiento de la ley, y contra la perspectiva de un sistema de impartición de justicia pronta y expedita, podrán sentarse a negociar la solución más eficiente, independientemente de la asignación de derechos. Ese día, inauguraremos en México el teorema de Coase y comenzaremos a cumplir un mandato constitucional pendiente.