

Improductividad en la impartición de justicia federal en México. 20 años de movimiento estadístico de asuntos: 2003–2023

Alfonso Sebastián Hernández Solorza*

Resumen:

El análisis del movimiento estadístico de asuntos de los juzgados y tribunales federales durante los últimos 20 años (2003–2023) señala la improductividad como una causa persistente de rezago en la impartición de justicia en México.

Abstract:

The analysis of the statistical movement of cases in federal court during the last 20 years (2003-2023) indicates unproductivity as a persistent cause of delay in the delivery of justice in Mexico.

Sumario: Introducción / I. Movimiento estadístico de asuntos judiciales / II. 20 años de movimiento estadístico de asuntos judiciales a nivel federal en México (2003–2023) / III. Improductividad en la impartición de justicia federal en México (2003–2023) / IV. Conclusiones / Fuentes de consulta

* Licenciado en Economía por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) con máster en Políticas Públicas por la Universidad de Cádiz.

Introducción

El Poder Judicial Federal (PJF) mexicano, como lo hacen otros países hispanohablantes como Argentina, Chile, Colombia o España, utiliza el *movimiento estadístico de asuntos* como una herramienta para conocer el estado de la impartición de justicia.¹ Si bien podría criticarse por ser insuficiente para conocer a profundidad el desempeño de los Órganos Jurisdiccionales (OJ), así como por diversos motivos entre los que destacan deficiencias en la concepción de lo que es un “asunto”, considerar asuntos muy distintos como si contarán igual, errores en el registro que provocan duplicaciones, registro de temas sin relevancia o sin verdadera actividad jurisdiccional,² su utilidad radica en conocer el estado más general de la impartición de justicia.

En este documento se analizan los datos que la Dirección General de Estadística Judicial (DGEJ) del Consejo de la Judicatura Federal (CJF) tienen en el apartado de estadísticas de su sitio web para consulta abierta dentro de la sección nombrada “Gráficos del Informe mensual que reportan los órganos jurisdiccionales relativo a sus asuntos” y la subsección nombrada “Movimiento estadístico de asuntos”.³ Los datos provienen de los reportes e informes estadísticos mensuales que envían los titulares de los Juzgados de Distrito (JD) y Tribunales Unitarios (TU), así como los presidentes de los Tribunales Colegiados de Circuito y de Apelación.

La estructura del documento es la siguiente: En la primera sección, se explicará qué es el movimiento estadístico de asuntos. En la segunda sección, se presentan los datos disponibles para los últimos 20 años de movimiento estadístico en la impartición de justicia federal por parte de juzgados y tribunales en México, con lo que se identifica una condición persistente de rezago. En la tercera sección, se analiza el hallazgo mencionado y se estudian posibles causas, señalando la improductividad como la más probable. Finalmente se concluye, mencionando las investigaciones necesarias para ampliar y/o profundizar los resultados encontrados.

¹ José A. Caballero Juárez, *La estructura de la rendición de cuentas en México: los poderes judiciales*, p. 29.

² Gilberto Pérez, *La estadística judicial: ¿realidad o ficción?*, p. 36.

³ Consejo de la Judicatura Federal, “Estadísticas”, donde se pueden consultar los “Gráficos del Informe mensual que reportan los órganos jurisdiccionales relativo a sus asuntos” al dar clic en “Acceso a Gráficos” para descargar los datos mediante la herramienta. Consejo de la Judicatura Federal, “Movimiento estadístico de asuntos”.

Es muy importante anticipar que este trabajo no busca evaluar la actuación del Poder Judicial y que este trabajo no pretende medir la calidad ni la independencia del Poder Judicial, ya que para hacerlo se requiere un estudio más profundo y complejo.

I. Movimiento estadístico de asuntos judiciales

El movimiento estadístico de asuntos judiciales es una herramienta para dar seguimiento a la impartición de justicia por parte de los OJ. Este sistema se compone de cinco variables en total, tres indispensables y dos derivadas de las anteriores. El ingreso y egreso de asuntos son las variables fundamentales y se complementan de la variable que nos proporciona el conocimiento del estado inicial del sistema de ecuaciones (acervo de casos sin finalizar, también llamado existencia inicial). Con estas tres variables se pueden construir la carga de asuntos y la existencia final de asuntos como variables que se derivan de las principales haciendo uso de dos ecuaciones:

$$\text{Carga de asuntos} = \text{Existencia inicial} + \text{Ingresos} \quad (1)$$

$$\text{Existencia final} = \text{Carga de asuntos} - \text{Egresos} \quad (2)$$

Esquemáticamente se puede explicar mediante un ejemplo sencillo con tres periodos (t_1, t_2, t_3) en los que el ingreso de asuntos es constante (10), el egreso de asuntos crece en un caso en cada periodo (pasando de 7 a 8 y finalmente a 9) y donde la cantidad inicial de asuntos en el primer periodo es 5.

Variable/Periodo	t_1	t_2	t_3
Existencia inicial (EI)	5	8	10
(+) Ingresos (I)	10	10	10
(=) Carga de asuntos (CA)	15	18	20
(-) Egresos (E)	7	8	9
(=) Existencia final (EF)	8	10	11

Es importante comprender que la *existencia inicial*, corresponde a los casos judiciales no concluidos en periodos previos. De igual manera, la *existencia final* corresponde a los casos judiciales que se dejaron sin finalizar en el periodo corriente. Uniendo ambos elementos, es crucial identificar que la existencia

final de un periodo es la existencia inicial del periodo siguiente ($EF_t = EI_{t+1}$), en el primer periodo del ejemplo los 8 casos sin concluir que aparecen como existencia final son los 8 casos sin concluir con los que se inicia en el segundo periodo como existencia inicial—sombreados para identificarlos fácilmente.

La *carga de asuntos*, se calcula utilizando la ecuación 1, por lo que en el ejemplo para el segundo periodo se suma el *ingreso* de 10 casos a los 8 de *existencia inicial* para dar un total de 18.

La *existencia final* se calcula usando la ecuación 2, por lo que en el ejemplo para el tercer periodo a la carga de asuntos de 20 se le restan los 9 *egresos* para obtener 11 casos sin concluir.

El movimiento estadístico para un periodo amplio nos permite estudiar el comportamiento temporal de la impartición de justicia. Entre los múltiples temas que se pueden analizar se pueden mencionar tres ejemplos: 1) un aumento continuo en los *ingresos*, implica una demanda de justicia creciente, 2) un incremento en la existencia final significa que hay cada vez más casos judiciales sin concluir, 3) si la existencia inicial representa progresivamente una mayor proporción de la carga de asuntos nos dice que los casos pasados sin resolución son los que se encuentran congestionando el sistema y exigiendo mayor parte del tiempo de trabajo actual para atender la demanda de justicia.

Con estas bases ahora se procederá a conocer el movimiento estadístico de los JD, Tribunales Colegiados de Circuito (TCC) y de los TU ahora convertidos en Tribunales Colegiados de Apelación (TCA), en la justicia federal mexicana para el periodo noviembre 2003 a noviembre de 2023.

II. 20 años de movimiento estadístico de asuntos judiciales a nivel federal en México (2003–2023)

Noviembre de 2003 es el primer mes para el que la DGEJ del CJF proporciona datos en el esquema del movimiento estadístico de asuntos previamente explicados, por lo que la existencia inicial de casos son los asuntos sin finalizar de los años previos. El último mes estudiado fue noviembre de 2023, siendo este el último periodo disponible al momento de la elaboración del documento y por completar icónicos 20 años de esta serie de datos.

El estudio se realiza para los JD (primera instancia), así como para los TCC y TU ahora convertidos en TCA (ambos de segunda instancia), por ser

los tres órganos jurisdiccionales clave en la impartición de justicia federal en México. El estudio se realiza de manera general o agregada sin distinguir por tipo de asuntos o materia jurídica (administrativa, civil, penal o laboral) como simplificación del análisis.

En esta sección se mostrarán los resultados más importantes del movimiento estadístico, mostrando un gráfico que compara los ingresos mensuales con los asuntos pendientes de finalizar (existencia final) y se introducen algunos indicadores para profundizar en los hallazgos generales.

II.1. Juzgados de Distrito

En la gráfica 1 podemos identificar una tendencia creciente tanto en los ingresos como en los asuntos pendientes de finalizar (existencia final) como muestran las líneas de tendencia de cada línea. Sin embargo, es visible que es mayor la inclinación o pendiente de la línea de tendencia correspondiente a los asuntos en trámite de finalizar que para los ingresos. Esto se puede confirmar comparando el ingreso promedio para ambas variables con la Tabla 1.

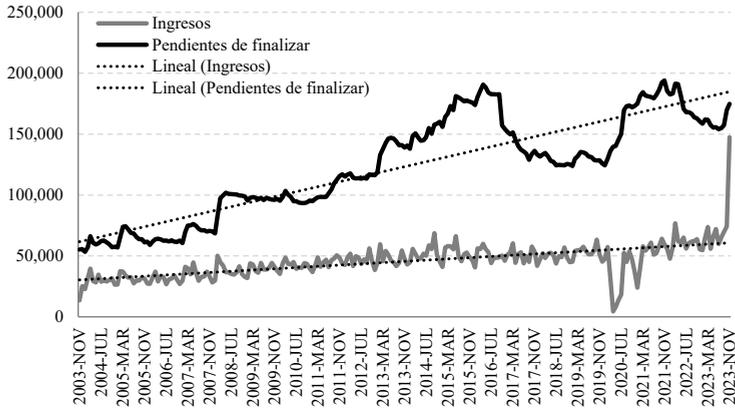
Tabla 1. Comparación en el aumento de los ingresos y los asuntos pendientes de finalizar para los juzgados de distrito

Periodo	Ingresos promedio	Existencia final promedio
Noviembre 2003 – Octubre 2004 (A)	28,600.25	59,466.67
Noviembre 2022 – Octubre 2023 (B)	64,451.15	159,520.38
Incremento (B / A)	2.25	2.68

Nota. Se eligió este periodo, excluyendo el mes de noviembre de 2023 por corresponder a un dato atípico como se observa notoriamente en la gráfica 1.

Esto significa que mientras los ingresos se multiplicaron por 2.25 en el periodo, los asuntos pendientes de finalizar se multiplicaron por 2.68. Visto de otra forma, el incremento en los 20 años para los ingresos es 125.35% vs. 168.25% para la existencia final, con una notoria diferencia de más de 40 puntos porcentuales. Esto significa que, si bien la demanda de justicia incrementa, la falta de atención a dicha demanda crece más rápido.

Gráfica 1. Ingreso y existencia final de asuntos de los Juzgados de Distrito



Se desconoce si el ingreso excepcional de asuntos (147,335 en noviembre de 2023) corresponde a una cuestión de registro o a un hecho real. Este dato atípico no altera los resultados generales obtenidos para los 20 años bajo estudio.

Un indicador clave que nos permite profundizar en el análisis es la *tasa de resolución*, la cual se define como el cociente entre los egresos y la carga de asuntos.⁴ Este indicador nos permite conocer qué proporción de *todos* los asuntos en trámite de un órgano jurisdiccional son concluidos en el periodo por ello se coloca la carga de asuntos en el denominador. Idealmente la tasa de resolución sería 100%, lo cual significaría que no se dejan asuntos sin terminar. Esta definición de la tasa de resolución difiere de la tradicional: cociente entre egresos e ingresos del mismo periodo.⁵ Sin embargo, se presenta esta definición porque, a diferencia de la tradicional, no se pierde de vista la totalidad de la carga de asuntos (*vid.*, sección 3 cuando se comparan ingresos y egresos).

Otro indicador clave que nos da una mirada general sobre el comportamiento del movimiento de asuntos es la *tasa de congestión*, la cual nos dice cuántos asuntos se dejan sin finalizar por cada asunto finalizado en el perio-

⁴ Alice Guerra y Claudio Taglapietra, “Does Judge Turnover Affect Judicial Performance? Evidence from Italian Court Records”, p. 56.

⁵ Santos Pastor, *Cifrar y Descifrar: Indicadores Judiciales para las Américas*, p. 27.

do, razón por la cual se define como el cociente entre la existencia final y los egresos.⁶ Si la tasa de congestión es mayor a 1, significa que se dejan más asuntos sin resolver de los que se resuelven, generando así un *rezago creciente* en la atención de la demanda de justicia. Si esta tasa fuera siempre igual a 1 significaría que el sistema genera un rezago, pero este siempre permanecería constante. Si la tasa de congestión fuera menor a 1 significaría que se están concluyendo más casos de los que se inician y, por consiguiente, se está abatiendo el rezago. Idealmente la tasa de congestión debería ser cero.

La gráfica 1, sin computar los indicadores mencionados, nos permite saber que la tasa de congestión no presenta una tendencia decreciente, porque de lo contrario los asuntos sin finalizar irían disminuyendo y no al revés, como ocurre en la realidad. En la tabla 2 se muestran las definiciones de ambos indicadores y la relación que existe entre ellos.

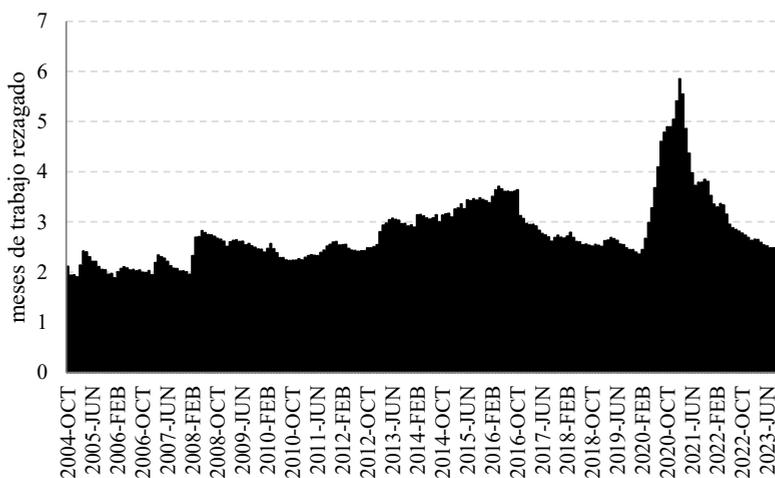
Tabla 2. Tasa de resolución y tasa de congestión

	Tasa de resolución	Tasa de congestión
Definición	$TR = \left(\frac{\text{Egresos}}{\text{Carga de asuntos}} \right) \times 100$	$TC = \frac{\text{Existencia final}}{\text{Egresos}}$
Relación	$TC = \frac{1}{TR} - 1$	o $TR = \frac{1}{1+TC}$

La relación que se muestra en la Tabla 2 nos dice que conociendo la tasa de resolución es posible calcular la tasa de congestión y viceversa. Esto implica que ambos indicadores nos muestran dos ángulos diferentes de un mismo fenómeno. Si bien es posible sólo calcular uno para conocer lo que ocurre, la interpretación bajo la expresión verbal de ambos nos facilita la comprensión del hecho. Por ejemplo, por un lado, si la tasa de resolución es del 20% se puede decir que 2 de cada 10 asuntos en trámite se finalizan. Por otro lado, se puede decir que por cada asunto finalizado se dejan 4 sin finalizar. Ambas mediciones nos dicen lo mismo, sin embargo, la expresión verbal de las dos nos permite identificar fácilmente, sin necesidad de mayor interpretación, el fenómeno. Es por esto por lo que, en el apéndice se muestran los resultados de ambos indicadores para los tres tipos de OJ. Lo que sí se mostrará enseguida es el tiempo de trabajo rezagado por la no finalización de asuntos.

⁶ Banco Mundial, *Serbia Judicial Functional Review*, p. 32.

Gráfica 2. Tiempo de trabajo (meses) rezagado por asuntos no finalizados de los JD



El tiempo rezagado de trabajo se calcula como el cociente entre la existencia final y la suma de los ingresos del último año, multiplicado por 12 para que la unidad de medida sea en meses ($= [Existencia\ final / Ingresos\ del\ último\ año] \times 12$).

En la Gráfica 2 se observa que en el periodo de estudio los JD oscilaron entre 2 y 4 meses de trabajo rezagado, a excepción del periodo correspondiente a la pandemia por COVID-19 donde el tiempo de trabajo atrasado se acercó a los 6 meses.

El ejercicio expuesto previamente se repetirá para los TCC y los TU convertidos en TCA a finales de 2022.

II.2. Tribunales Colegiados de Circuito

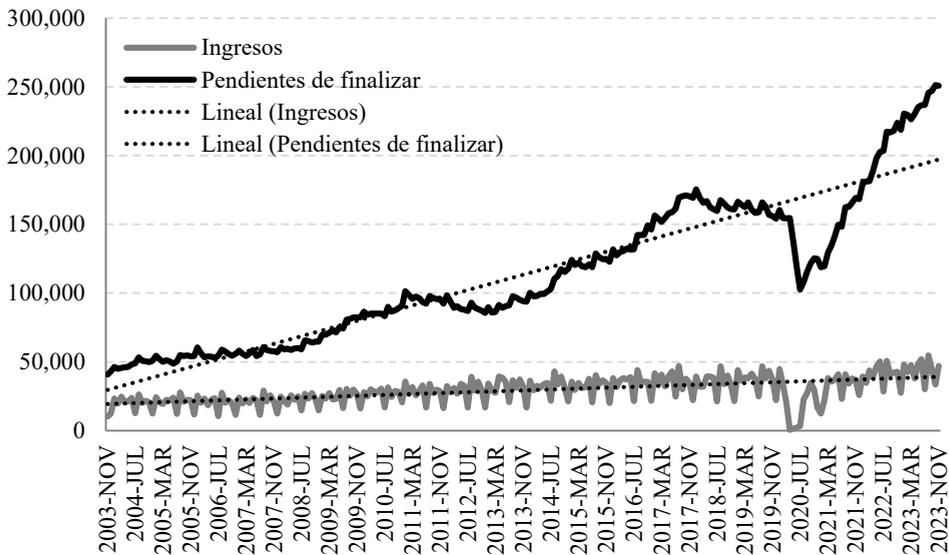
En la Gráfica 3 se observa una tendencia creciente en los ingresos y en la existencia final, e igualmente se observa un aumento más pronunciado para la segunda variable. Esto se puede confirmar comparando el ingreso promedio para ambas variables con la Tabla 2.

Mientras los ingresos más que se duplicaron, los asuntos pendientes de finalizar casi se quintuplican. En otras palabras, la variación en los 20 años para los ingresos es 115.29% vs. 395.87% para la existencia final.

Tabla 2. Comparación en el aumento de los ingresos y los asuntos pendientes de finalizar para los TCA

Período	Ingresos promedio	Existencia final promedio
Diciembre 2003–Noviembre 2004 (A)	19,710.17	47,013.00
Diciembre 2022–Noviembre 2023 (B)	42,434.85	233,124.92
Incremento (B/A)	2.15	4.96

Gráfica 3. Ingreso y existencia final de asuntos de los TCC

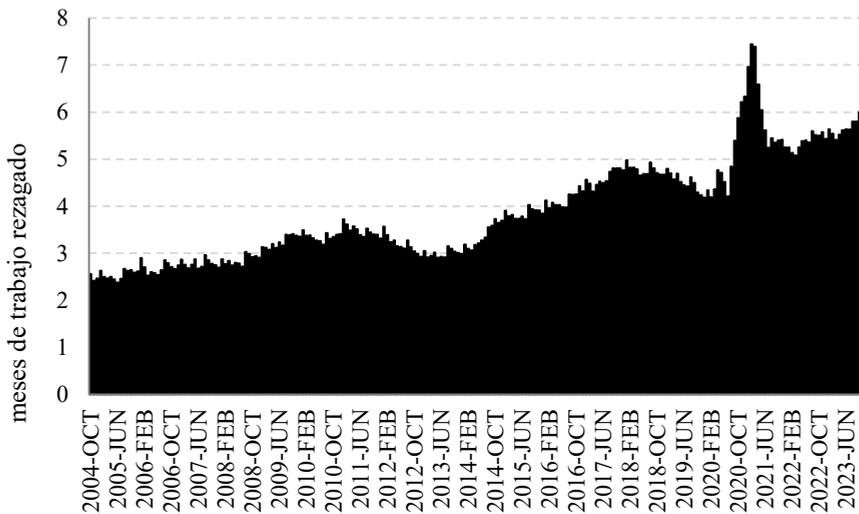


Es importante destacar que el inicio en la escala vertical de las Gráficas 1 y 3 es la misma: 50 mil asuntos. Sin embargo, mientras que en los JD la escala no supera los 250 mil asuntos, en el caso de los TCC llega hasta 300 mil asuntos. Esto se debe a que el rezago de los TCC creció más rápido que el de los JD. La pregunta fundamental aquí es ¿por qué? Si bien no es posible responderla contundentemente con los datos que proporciona el movimiento estadístico, es posible presentar hipótesis. Por ejemplo, podría decirse que los casos de los TCC son más complejos y requieren un mayor tiempo de traba-

jo para concluirse, no obstante, esto podría decirse si los TCC contaran con menos personal que los JD en términos relativos respecto a los ingresos, sin embargo, su plantilla es más grande tanto en términos absolutos como relativos. Podría deberse a la demanda de justicia, sin embargo, como los JD tienen más ingresos que los TCC es poco probable que este fuera el caso. Dado la observación empírica de ambos tipos de órgano jurisdiccional, la hipótesis que parece más probable es que la logística con mayores tiempos de espera por la operación de 3 titulares para el caso del TCC frente a 1 único titular en los JD retarda la atención de los asuntos.

En la Gráfica 4 se observa que en el periodo de estudio los TCC presentan un tiempo de trabajo rezagado creciente que pasó de 2.5 en 2004 a 5 en 2018 y a 6 en 2023, máximo exceptuando el periodo de la pandemia por COVID-19 donde llegó a 7 meses.

Gráfica 4. Tiempo de trabajo (meses) rezagado por asuntos no finalizados de los TCC



En noviembre de 2023 los TCC presentaban un rezago de 5.95 meses de trabajo.

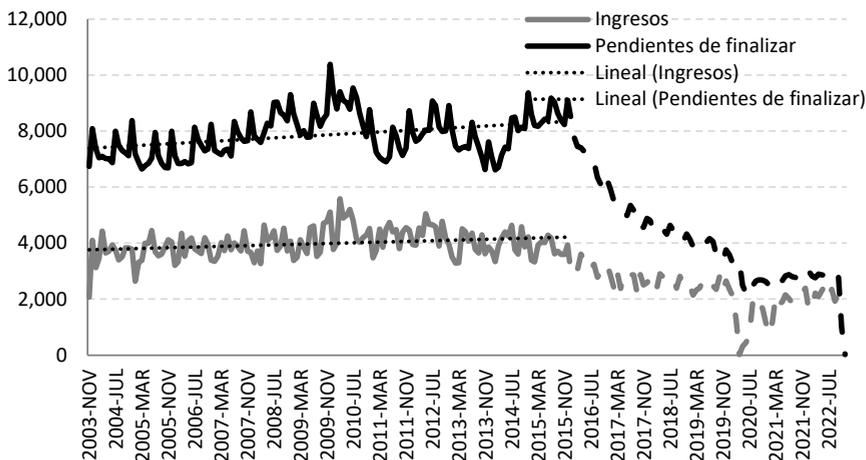
II.3. Tribunales Colegiados de Apelación

En esta subsección presenta una diferencia respecto a las anteriores y esto se debe a un cambio en la política del PJF respecto a la instancia directamente revisora de los JD. En diciembre de 2022 los TU (con 1 único magistrado) se convirtieron en Tribunales Colegiados de Apelación (con 3 magistrados).

Entre noviembre de 2003 y noviembre de 2015 en los todavía TU se observa una tendencia creciente tanto en los ingresos de asuntos como en los asuntos pendientes de finalizar, con un ritmo más acelerado en los segundos que en los primeros. El promedio de ingresos entre noviembre 2003 a octubre 2004 se multiplicó 1.07 veces y la existencia final para el mismo periodo se multiplicó 1.18 veces (variación porcentual de +7.06% vs. +18.49%) que es la menor diferencia vista entre los OJ. Sin embargo, por algún motivo que se desconoce comenzaron a disminuir ambas variables a partir de 2016, con una disminución también más pronunciada de la existencia final que de los ingresos (Gráfica 5).

Una caída drástica de los asuntos pendientes de finalizar podría ser una cuestión de política judicial (decisión e instrucción jerárquica), ya que en 20 años para todos los demás OJ no se observa algo similar, y es difícil imaginar que las partes redujeran la litigiosidad estable de al menos 12 años antes.

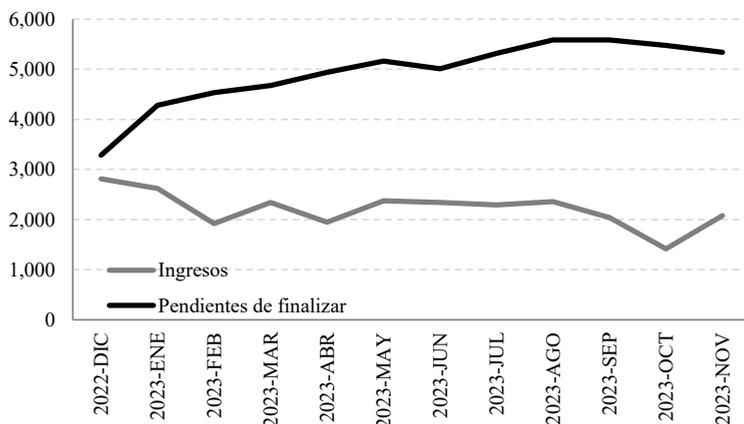
Gráfica 5. Tiempo de trabajo (meses) rezagado por asuntos no finalizados de los TUC



El tiempo de trabajo rezagado en noviembre de 2015 era de 2.39 meses y lograron reducirlo a la mitad en junio de 2020, justo cuando la existencia final es aproximadamente de 4 mil asuntos respecto al máximo de más de 8 mil asuntos a finales de 2015.

Los TCA, que iniciaron en diciembre de 2022, contaban con 3,283 asuntos pendientes de finalizar y en noviembre de 2023 con 5,337, variación anual de 62.56%, siendo que los ingresos no presentaron aumentos, sino que se redujeron como se puede ver en la Gráfica 6.

Gráfica 6. Tiempo de trabajo (meses) rezagado por asuntos no finalizados de los TCC



Con 1 año de operación los TCA presentan un desempeño notoriamente inferior a los TU. Para muestra de ello el tiempo de trabajo rezagado de los TCA en noviembre de 2023 era de 2.61 meses cuando los TU en noviembre de 2015 presentaban un rezago de 2.39 meses. Es difícil imaginar que los tipos de asuntos o el comportamiento de las partes haya cambiado, así que una explicación probable es que el paso de 1 titular a 3 perjudicó la atención de los asuntos.

Ahora, abordaremos una causa fundamental para el permanente rezago que nos muestra el movimiento estadístico de asuntos de los OJ de la justicia federal en México para los últimos años.

III. Improductividad en la impartición de justicia federal en México (2003–2023)

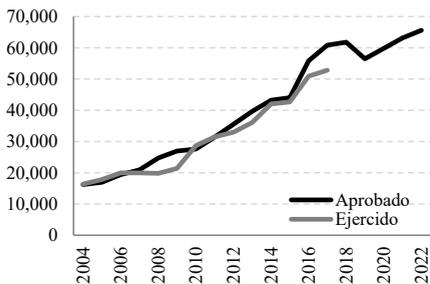
En la sección anterior se expuso que los JD, TCC y TU/TCA presentan rezago constante o creciente en los 20 años analizados, ahora la pregunta que intentará responderse es ¿a qué se debe este hecho?

Una primera hipótesis podría ser que el PJF no ha recibido presupuesto suficiente para incrementar los recursos necesarios para atender la demanda creciente de justicia.

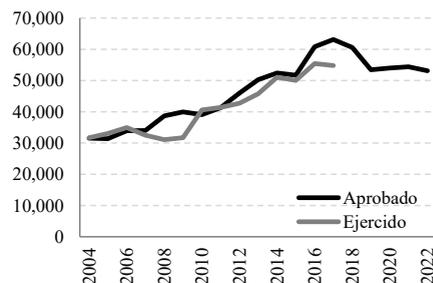
Existe un análisis sobre cómo muchas agendas de reforma política han buscado corregir el débil desempeño de los OJ aumentando el personal judicial,⁷ por lo que una segunda hipótesis sería que el PJF no ha incrementado el personal judicial para tener la capacidad institucional de atención de casos ante un aumento continuo en los requerimientos sociales de impartición de justicia.

Ambas hipótesis son fácilmente descartables como se muestra en las Gráficas 7 a 11.

Gráfica 7. Presupuesto nominal del CJF en millones de pesos (MDP): 2004-2022



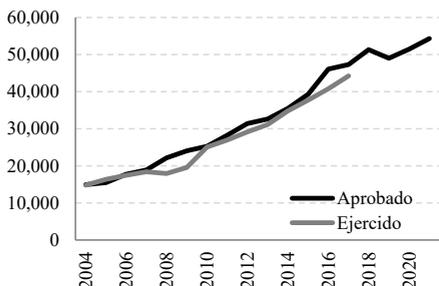
Gráfica 8. Presupuesto del PJF en millones de pesos del 2018: 2004-2022



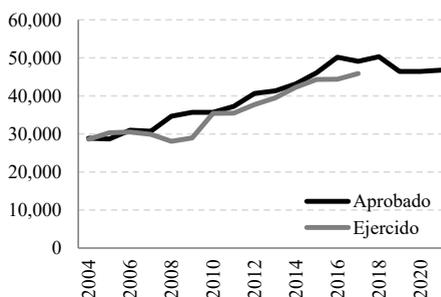
Notas: 1) el presupuesto ejercido se presenta hasta 2017 debido a que el CJF presenta datos consistentes hasta esa fecha, y 2) el presupuesto aprobado para 2022 proviene del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) debido a que el CJF no presenta el dato.

⁷ Edgardo Buscaglia y Maria Dakolias, “Comparative international study of court performance indicators: a descriptive and analytical account”, p. 19.

Gráfica 9. Presupuesto nominal del ramo 1000 (servicios al personal) del CJF en MDP: 2004-2021

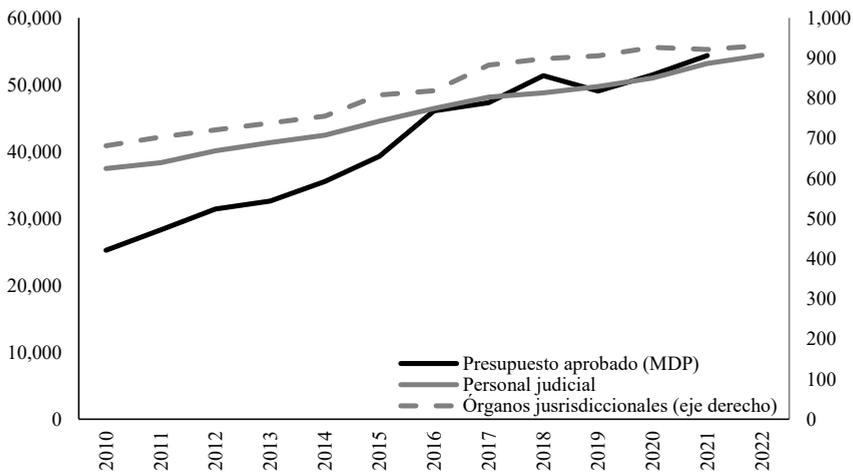


Gráfica 10. Presupuesto del ramo 1000 (servicios al personal) del CJF en MDP de 2018: 2004-2021



Notas: 1) el presupuesto ejercido se presenta hasta 2017 debido a que el CJF presenta datos consistentes hasta esa fecha, y 2) el presupuesto aprobado se presenta hasta 2021, ya que en 2022 el CJF no presenta el total.

Gráfica 11. Presupuesto nominal aprobado para servicios al personal, personal judicial y órganos jurisdiccionales del CJF: 2010-2022



Notas: 1) el presupuesto aprobado se presenta hasta 2021 porque el CJF no presenta el total para 2022, y 2) los datos se presentan de 2010 a 2022 por la disponibilidad de los Censos Nacionales de Impartición de Justicia Federal (CNIJF) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Las Gráficas 7 a 11 fueron elaboradas con los datos presentados por el CJF en su sitio web⁸ para el caso del presupuesto aprobado y ejercido excepto para el año 2022 en que se usó directamente la cifra del PEF de la SHCP, y con datos de los CNIJF del INEGI para el personal judicial y OJ. El presupuesto a precios del 2018 se calculó utilizando el deflactor del PIB proporcionado por el INEGI.

En la Gráfica 7 se puede observar que el presupuesto aprobado para el CJF aumenta cada año en términos nominales y en la Gráfica 8 se puede notar que el presupuesto a precios de 2018 disminuyó en ese año para que en 2022 llegara a niveles superiores al presupuesto de 2015. En ambas gráficas se observa que el presupuesto ejercido suele ser menor al aprobado, excepto para el año 2005.

En las Gráficas 9 y 10 se presenta el presupuesto dedicado específicamente a las remuneraciones a los servidores públicos del CJF y se observa una tendencia similar al presupuesto total. Esto se debe a que la mayor proporción del presupuesto del CJF se destina a este rubro (*vid.*, apéndice). Además, si bien no se está presentando el presupuesto destina exclusivamente a las remuneraciones del personal jurisdiccional, con datos de 2022 (primer año en que se desglosa) se conoce que 84.78% del ramo presupuestario destina a remuneraciones del personal corresponde a funciones jurisdiccionales (19,513.08 MDP de los 22,991.73 MDP que corresponden al total).

En la Gráfica 11 se puede ver que el presupuesto aprobado para servicios al personal creció cada año, al igual que el número de órganos jurisdiccionales y del personal judicial laborando en los OJ. Además, el gasto por servidor público aumentó (*vid.*, apéndice). Bien podría decirse que el presupuesto no se destinó a los servidores públicos en funciones jurisdiccionales, sino que se gastó en otros salarios (por ejemplo, actividades administrativas del CJF). Sin embargo, de ser esto cierto el problema no consistiría en la falta de presupuesto, sino en una asignación inadecuada.

Si podemos descartar las hipótesis anteriores, ¿cuáles otras se podrían presentar? Podría argumentarse que incrementó la complejidad de los casos o que las partes se volvieron más activas y ellas mismas retrasaron sus asuntos o que la atención de los casos se volvió más complicada por reformas procesales. Si bien todo esto es posible y no se descarta, con los datos disponibles no es viable analizarlo. También hay otra explicación posible que pudiese estar

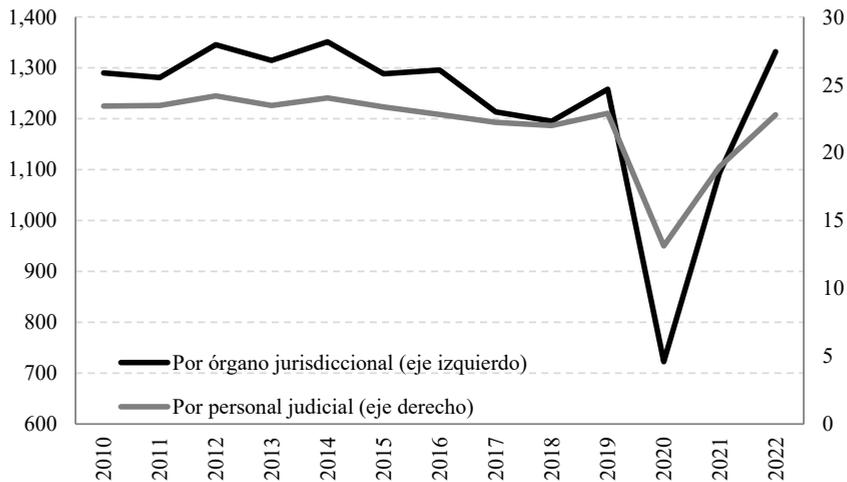
⁸ Consejo de la Judicatura Federal, “Presupuesto asignado y ejercido”.

contribuyendo y que es posible analizar con los datos del movimiento estadístico: la productividad de los OJ.

Antes de proceder a analizar la productividad resulta relevante destacar el reconocimiento de que un caso judicial no es un mero trámite administrativo puesto que una resolución judicial conlleva una decisión valorativa que descansa en todo lo presentado durante la atención del caso. Es importante recordar que este trabajo no pretende evaluar la actuación judicial o la labor de todos los intervinientes en los procesos, sino solo mostrar un panorama general sobre la atención de los casos con una herramienta básica como el movimiento estadístico que solo permite analizar uno de los múltiples ángulos de la impartición de justicia.

La productividad es fundamental porque sólo incrementos en ella permiten afrontar el crecimiento de los litigios y cumplir con la eficiencia encaminada a una racionalidad económica del sistema judicial.⁹ Sin embargo, el movimiento estadístico de asuntos apunta a que la impartición de justicia federal mexicana está avanzando en el sentido opuesto.

Gráfica 12. Productividad de los OJ: 2010–2022



⁹ Héctor Fix-Fierro, *Tribunales, justicia y eficiencia. Estudio sociojurídico sobre la racionalidad económica en la función judicial México*, p. 145.

La Gráfica 12 muestra que la productividad,¹⁰ ya sea que se mida como el cociente entre asuntos egresados y el número de órganos jurisdiccionales o como el cociente entre asuntos egresados y personal judicial, es aproximadamente la misma en 2010 que en 2022, disminuyendo entre 2014 y 2018, además de una drástica caída durante la pandemia, periodo en el que aumentó significativamente el rezago. Es importante mencionar que por reglas fijas del PJJ el personal judicial se asigna según el número de jueces o magistrados, por lo que este resultado aplica tanto si se midiera sólo por titulares o por toda la plantilla judicial laborando en los OJ.

Ahora, si la productividad de 2010 y 2022 son muy similares ¿por qué utilizar el término improductividad en el título del trabajo y de esta sección? No sólo porque la productividad sí disminuyó entre 2014 y 2018, sino porque a pesar de aumentar los órganos jurisdiccionales y el personal judicial (y el gasto por servidor público) que permitiría aprovechar economías de escala,¹¹ no se están egresando más casos por órgano o servidor público. En otras palabras, se encarece el servicio de impartición de justicia al mismo tiempo que se egresan menos casos por insumo disponible. Un ejemplo perfecto de esto es la transformación de los TU en TCA, la operación se encareció y el rezago aumentó, lo cual es una clara señal de improductividad. Es posible que las decisiones colegiadas traigan consigo mayor calidad derivada de un mayor análisis y debate en la atención de los casos. De igual manera la literatura sobre este tema¹² ha analizado los fenómenos de *groupthink* (un grupo de individuos llega a un consenso sin razonamiento crítico ni evaluación de las consecuencias o alternativas, este comportamiento se basa en un deseo común de no alterar el equilibrio de un grupo, creando una dinámica dentro del grupo en la que la creatividad y la individualidad tienden a verse reprimidas para evitar el conflicto) o *free riding* (cuando un individuo se beneficia de las

¹⁰ Se realizó el cálculo de la productividad únicamente para el periodo 2010–2022, utilizando los datos de OJ y personal judicial provisto en los Censos Nacionales de Impartición de Justicia Federal del INEGI, ya que a pesar de pedir en tres ocasiones estos datos para el periodo 2003 en adelante vía solicitud de transparencia al CJF, este último no atendió satisfactoriamente y los datos disponibles en línea son inconsistentes.

¹¹ Cuando una organización que brinda un servicio crece de tamaño puede reducir costos compartidos y con esto puede atender más clientes a un costo menor cada uno. Por ejemplo, centralizando las labores administrativas, tecnológicas, de notificación, entre otras.

¹² Brian Barry, “Judging Better Together: Understanding the Psychology of Group Decision-Making on Panel Courts and Tribunals”; y Morgan Hazelton *et al.*, “The elevator effect: Contact and collegiality in the American judiciary”, por mencionar ejemplos recientes.

acciones y esfuerzos de otro sin participar ni compartir los costos) que no benefician la calidad de las decisiones colegiadas.

Un estudio reciente¹³ encuentra para los Estados Unidos que:

La colegialidad no es una función de las diferencias ideológicas, sino que los jueces tienen más probabilidades de mostrar colegialidad en las opiniones publicadas, es decir, cuando hay más atención sobre sus acciones. A nivel de los tribunales, la Corte Suprema parece más colegiada que los tribunales federales de apelaciones. Esto probablemente se deba a que la Corte Suprema escucha todos los casos con el mismo grupo de jueces y tiene a todos los jueces basados en el mismo tribunal. Por último, el análisis empírico indica que las tasas de disenso más bajas no están correlacionadas con niveles más altos de colegialidad expresada. Más bien, los tribunales con menos jueces, y los jueces ubicados en menos tribunales, tienen más probabilidades de ser tribunales colegiados.

En principio más jueces y más personal judicial debería resolver más casos. Sin embargo, el resultado identificado previamente se encuentra en línea con el hallazgo de estudio de los tribunales israelíes donde un aumento en el número de jueces proporcionó un incentivo para que los jueces en funciones disminuyeran su productividad¹⁴ y con ello el aumento de recursos humanos se volviera estéril.¹⁵

Podría decirse que, si bien la productividad disminuyó, la calidad del servicio de justicia podría haber aumentado gracias a que más personal permite prestar más atención a los casos. Lamentablemente los datos disponibles no permiten confirmarlo o descartarlo. Sin embargo, esto es poco probable, ya que existe una relación entre la finalización oportuna (*timeliness*) de los casos y la calidad en su atención,¹⁶ es decir, no hay sacrificio (*trade-off*) entre cantidad y calidad. Incluso podría ser al revés, si la carga de asuntos es más

¹³ Jonathan Nash, *Measuring judicial collegiality through dissent*, p. 1635.

¹⁴ Michael Beenstock y Yoel Haitovsky, "Does the appointment of judges increase the output of the judiciary?"

¹⁵ Saibal Kar e Indrajit Mallick, "Congestion and Delay in the Final Court of Justice—An Economic Interpretation", pp. 4–5, p. 13 y pp. 14–15.

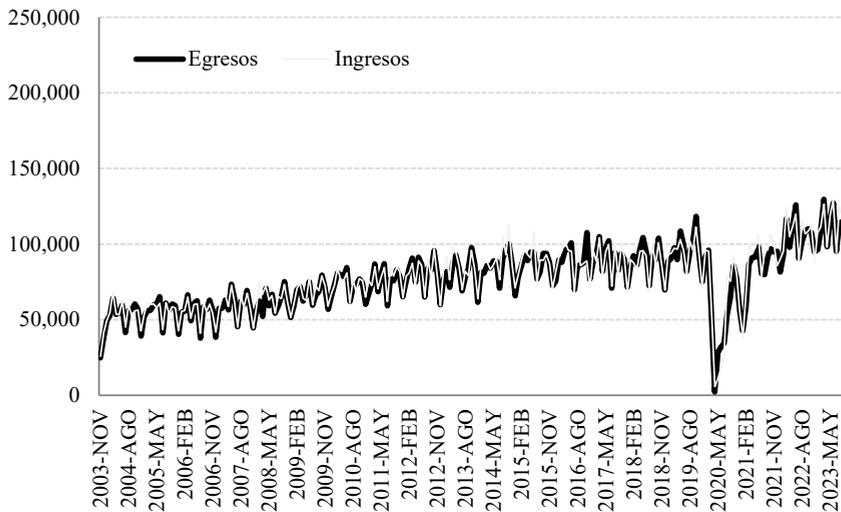
¹⁶ Brian Ostrom y Roger Hanson, *Efficiency, timeliness, and quality: A new perspective from nine state criminal trial courts*, p. 75.

grande, menos tiempo se tiene para atender los casos (*vid.*, Gráfica 14). En cambio, si se terminan oportunamente los casos, la carga de asuntos es menor y se dispone de más tiempo para atender cuidadosamente cada uno.

La disminución de la productividad coincide también con la estrategia de supervisión que sigue el CJF a través de la visitaduría judicial para revisar el desempeño de los OJ: que los egresos sean similares a los ingresos en el mismo mes (*vid.*, Gráfica 13), lo cual da lugar a una cuota fija de casos que tienen que resolver los órganos jurisdiccionales.

La rigidez insertada a través de la supervisión de los órganos jurisdiccionales provoca que, si el aumento en el personal judicial es mayor al aumento en el ingreso de asuntos, la distribución por cuotas fijas motive directamente que cada servidor público resuelva menos casos que antes.

Gráfica 13. Los egresos siguen a los ingresos (suma de los OJ ordinarios)

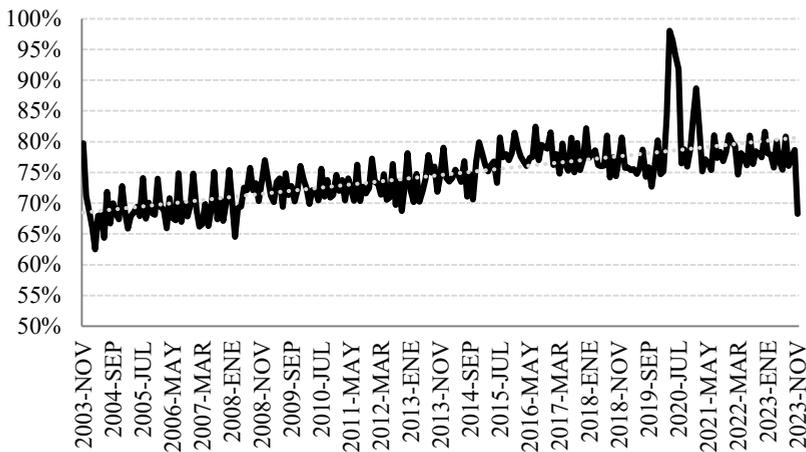


Además, si, como se mencionó en la sección 2, se utiliza la definición tradicional de la tasa de resolución —donde se comparan ingresos y egresos del mismo periodo en lugar de utilizar la carga *total* de asuntos en el denominador—, el valor de este indicador siempre mostraría resultados positivos porque con suma frecuencia estarían cercanos al 100% y en ocasiones por encima de este nivel. Sin embargo, como se dijo antes, la definición de la tasa

de resolución utilizada en este trabajo permite comprender mejor el ciclo de la ineficiencia judicial en el que los órganos jurisdiccionales generan rezago → las autoridades aumentan personal judicial y costos de operación → se reduce la productividad y aumentan la demanda de recursos fiscales → los OJ mantienen constante su rezago o incluso lo aumentan, y se repite el ciclo.

Antes de concluir es necesario hacer una reflexión sobre cómo vive el personal judicial el rezago de asuntos. Desde su perspectiva, los resultados de este estudio podrían no parecerles compatibles —por una confusión terminológica entre productividad y laboriosidad o la incomprensión del concepto de productividad— con su vida profesional diaria en la que laboran muchas horas, atienden muchos casos y sienten que cada día trabajan más. En primer lugar, la sensación de que la carga de trabajo derivada de la carga de asuntos crece es plenamente cierta. El congestionamiento ocasionado por la no finalización de asuntos provoca que, en cada periodo posterior, los OJ tengan que dedicar más tiempo de trabajo presente a concluir casos pasados que dedicarlo a los actuales. Para muestra de ello la Gráfica 14 en la que se muestra el porcentaje que representan los asuntos no concluidos previamente (existencia inicial) respecto de la carga de asuntos.

Gráfica 14. Existencia inicial como proporción de la carga de asuntos de los O



La proporción que representa la existencia inicial respecto a la carga de asuntos de todos los OJ ordinarios ha oscilado durante 20 años entre 60% y 85% (excepto para el periodo de la pandemia por COVID-19 en que llegó hasta el 95%) y tiene una tendencia creciente. La reducción para noviembre de 2023 coincide con el mes en que se registra una cifra de ingresos inusual para los JD, motivo por el cual la proporción disminuye significativamente. Sin embargo, la tendencia señala que es más probable que el rango mencionado previamente se mantenga en los periodos próximos.

Adicional a lo anterior, aun cuando los OJ concluyen cada vez más casos en términos absolutos (*egresos* como se ve en la gráfica 11), en términos relativos no están concluyendo más casos (*vid.*, las tasas de resolución en el apéndice). La productividad, medida relativa que compara los productos (*outputs*) con los insumos (*inputs*), nos dice que como cada insumo rinde menos, entonces para poder atender una demanda creciente de justicia, los servidores públicos deben trabajar más.

IV. Conclusiones

Si la productividad por OJ y por servidor público es constante, aun cuando incrementen las plantillas judiciales, el rezago se vuelve un fenómeno frecuente o hasta crónico. Los OJ se acostumbran a siempre tener rezago, cumpliéndose el dicho popular dentro de las burocracias ineficientes: *para qué trabajar hoy si siempre habrá trabajo por hacer mañana*.

Entonces ¿qué hacer? La clave no se encuentra en aumentar el personal judicial sino en incrementar su productividad (reducir el tiempo de trabajo necesario para brindar cada unidad de servicio) y las vías para conseguirlo son mejorar la gestión judicial (cuestiones organizacionales, administrativas y de procesos laborales), incorporar nuevos elementos tecnológicos (tanto *software* como *hardware* que faciliten las actividades laborales), así como el fortalecimiento de conocimiento de los servidores públicos y desarrollo de nuevas habilidades (*upskilling* y *reskilling* conforme a los cambios tecnológicos y de gestión).

El movimiento estadístico de asuntos muestra un panorama general de la impartición de justicia, pero es insuficiente para conocer a profundidad lo que ocurre con ella. Para mejorar el primer paso dado en este trabajo es necesario analizar a nivel de tipo de asunto, de materia jurisdiccional y por circuito/en-

tividad federativa, lo cual es posible con los datos de la DGEJ del CJF. De igual manera sería necesario analizar datos que no se encuentran disponibles actualmente mediante la realización de estudios de gestión judicial para conocer los motivos específicos que provocan los rezagos. También es importante analizar si existen mecanismos al interior del PJJ que provoquen activamente la generación de rezago (por ejemplo, cuotas de atención de casos) o pasivamente por no incrementar la productividad en la atención de los casos (por ejemplo, no se incrementa la tecnología de los órganos jurisdiccionales o no se implementan procesos laborales eficientes o no se capacita adecuadamente al personal).

Todo lo analizado aquí corresponde a OJ cuyos asuntos se atienden exclusivamente vía escrita. Es necesario extender este estudio a los órganos jurisdiccionales que ahora tienen procedimientos mixtos, tanto orales como escritos, que en el fuero federal corresponden a los Centros de Justicia Penal Federal y a los Tribunales Laborales Federales.

Además, este estudio puede extenderse a la justicia del fuero común. Es de conocimiento público que tienen una mayor carga de asuntos e irracionalmente con un presupuesto significativamente menor,¹⁷ por lo que la varianza en los resultados obtenidos del movimiento estadístico por entidad federativa permitiría una comparación interesante con los del fuero federal para retomar el debate sobre la asignación de los recursos destinados ambos fueros en la justicia mexicana.

Es fundamental continuar estudiando estos temas porque son de vital importancia para mejorar todas las áreas de la justicia en nuestra vida social: familiar, laboral, de negocios, nuestra relación con los gobiernos, etcétera. La urgencia de contar con un sistema de justicia eficiente exige ser críticos con el poder judicial, pero también saber aportar y contribuir a su mejora.

El autor declara que los puntos de vista expresados en este artículo son exclusivamente suyos y no reflejan necesariamente los de las instituciones a las que está afiliado. Este trabajo no recibió financiamiento específico de ninguna agencia de financiación en los sectores público, comercial o sin fines de lucro. El autor también declara que no tienen ningún conflicto de interés relacionado con este trabajo.

¹⁷ Ana Magaloni y Carlos Elizondo, “La justicia de cabeza: la irracionalidad del gasto público”, pp. 6-10.

Fuentes de consulta

Bibliográficas

- Caballero Juárez, José Antonio. *La estructura de la rendición de cuentas en México: los poderes judiciales*. Ciudad de México, Documentos de Trabajo, CIDE, 2009.
- Fix-Fierro, Héctor. *Tribunales, justicia y eficiencia. Estudio sociojurídico sobre la racionalidad económica en la función judicial México*. Ciudad de México, IJ-UNAM, 2006.
- Hazelton, Morgan L., Rachel K. Hinkle y Michael J. Nelson. *The elevator effect: Contact and collegiality in the American judiciary*. Reino Unido, Oxford University Press, 2023.
- Ostrom, Brian. J. y Roger A. Hanson. *Efficiency, timeliness, and quality: A new perspective from nine state criminal trial courts*. US Department of Justice, Office of Justice Programs, National Institute of Justice, 2000.
- Pastor, Santos y Liliana Maspóns. *Cifrar y Descifrar. Indicadores judiciales para las Américas*. Volúmenes I y II, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Chile, 2004.

Hemerográficas

- Banco Mundial. “Serbia Judicial Functional Review”. World Bank Publications-Reports 21531, The World Bank Group, 2021.
- Barry, Brian M. “Judging Better Together: Understanding the Psychology of Group Decision-Making on Panel Courts and Tribunals”. *International Journal for Court Administration*, Vol. 14, 14 de noviembre de 2023, Williamsburg, International Association for Court Administration, pp.1-18.
- Beenstock, Michael y Yoel Haitovsky. “Does the appointment of judges increase the output of the judiciary?”. *International Review of Law and Economics*, Vol. 24, Núm. 3, septiembre 2004, pp. 351-369.
- Buscaglia, Edgardo y Maria Dakolias. “Comparative international study of court performance indicators: a descriptive and analytical account”. Vol. 1, Núm. 20177, 31 de agosto de 1999, The World Bank.
- Guerra, Alice y Claudio Tagliapietra. “Does judge turnover affect judicial performance? Evidence from Italian court records”. *Justice System Journal*, Vol. 38, Núm. 1, enero-marzo 2017.
- Kar, Saibal y Indrajit Mallick. “Congestion and Delay in the Final Court of Justice—An Economic Interpretation”. SSRN, septiembre 2018.
- Magaloni Kerpel, Ana Laura y Carlos Elizondo Mayer-Serra. “La justicia de cabeza: la irracionalidad del gasto público”. Ciudad de México, Documentos de Trabajo. CIDE, 2011.
- Nash, Jonathan Remy. *Measuring judicial collegiality through dissent*. *Buffalo Law Review*, Vol. 70, Núm. 4, pp. 1561-1635, 2022.

Pérez del Blanco, Gilberto (2013). “La estadística judicial: ¿realidad o ficción?”. *Abogados*. Vol. 80, julio 2013, España, pp. 36-42.

Electrónicas

Consejo de la Judicatura Federal. Dirección General de Estadística Judicial. “Movimiento estadístico de asuntos”. 2023. <https://www.dgej.cjf.gob.mx/paginas/estadisticas-Env.htm?pageName=informacion%2FmovimientoEstadistico.htm>.

Consejo de la Judicatura Federal. “Presupuesto asignado y ejercido”. Transparencia, Presupuestaría, Cierres del presupuesto de egresos por ejercicio fiscal, 2023. <https://www.cjf.gob.mx/transparencia/paginas/presupuestaria/presupuestoAsignado.htm#2022C>.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Analíticos del Presupuesto de Egresos de la Federación. 2023. https://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF/Analiticos_PresupuestariosPEF.

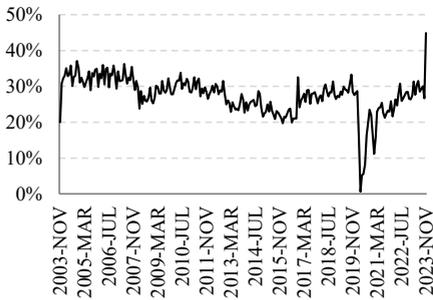
Apéndice

En este añadido se incluyen las mediciones de la tasa de resolución y la tasa de congestión para los órganos jurisdiccionales con la finalidad de complementar el análisis expuesto en el cuerpo del texto. Posteriormente se muestran datos sobre el presupuesto del CJF.

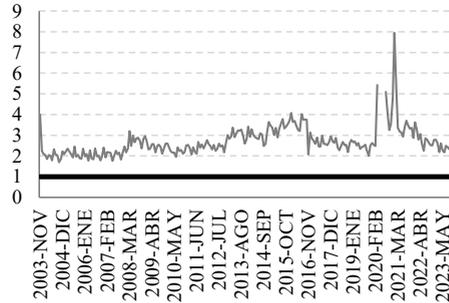
Tasas de resolución y congestión por tipo de órgano jurisdiccional

Juzgados de Distrito

La tasa de resolución alcanzó su punto máximo en noviembre de 2023 y es menor al 50%.



Tasa de resolución



Tasa de congestión

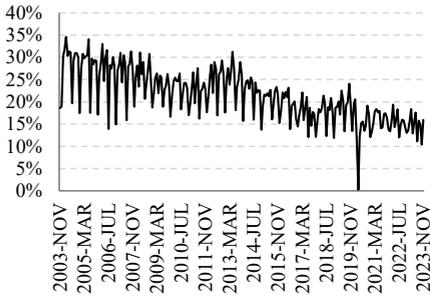
Durante todo el periodo la tasa de congestión ha estado por arriba de 1, es decir, se dejan más asuntos sin finalizar que los que se finalizan en cada mes. Se omiten los datos entre abril y julio de 2020 por que la TC sube a niveles que impedirían visualizar adecuadamente la Gráfica.

Tribunales Colegiados de Circuito

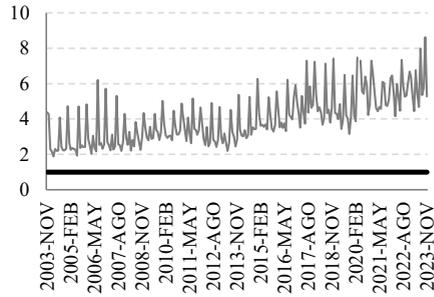
La tasa de resolución en octubre de 2023 llegó a su nivel más bajo —excluyendo la pandemia— de 10.43%, muy por debajo de los niveles de hace 20 años cuando estaba alrededor del 30%.

En este caso también durante todo el periodo la tasa de congestión ha estado por arriba de 1, es decir, se dejan más asuntos sin finalizar que los que se finalizan en cada mes. Se omiten el dato de abril de 2020 por que la TC

sube a niveles que impedirían visualizar adecuadamente la gráfica. Se puede ver claramente la relación entre ambos indicadores. La tendencia de la TR es decreciente y de la TC es creciente: cada vez hay más rezago y eso genera cada vez más rezago.



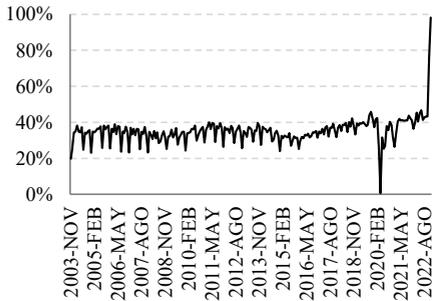
Tasa de resolución



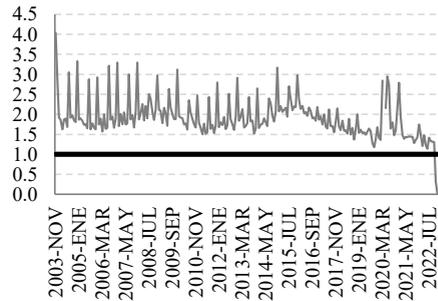
Tasa de congestión

Tribunales Unitarios

Los TU muestran la tasa de resolución más estable de los OJ durante el periodo, oscilando entre 30% y 40%.



Tasa de resolución

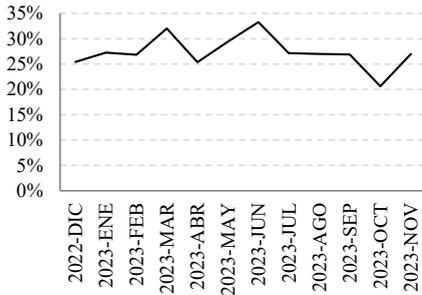


Tasa de congestión

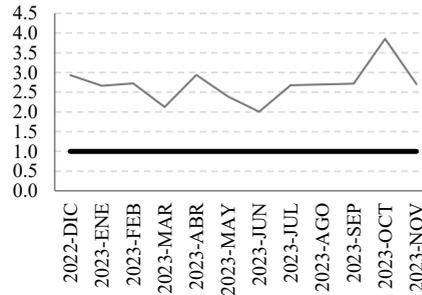
La tasa de congestión se encontró por debajo de 1 hasta noviembre de 2022 y esto sólo se debió a que se convirtieron los TU en TCA, es decir, el rezago de los primeros se trasladó a los segundos.

Tribunales Colegiados de Apelación

La tasa de resolución ahora que son TCA disminuyó y en noviembre de 2023 fue de 27.02%.



Tasa de resolución



Tasa de congestión

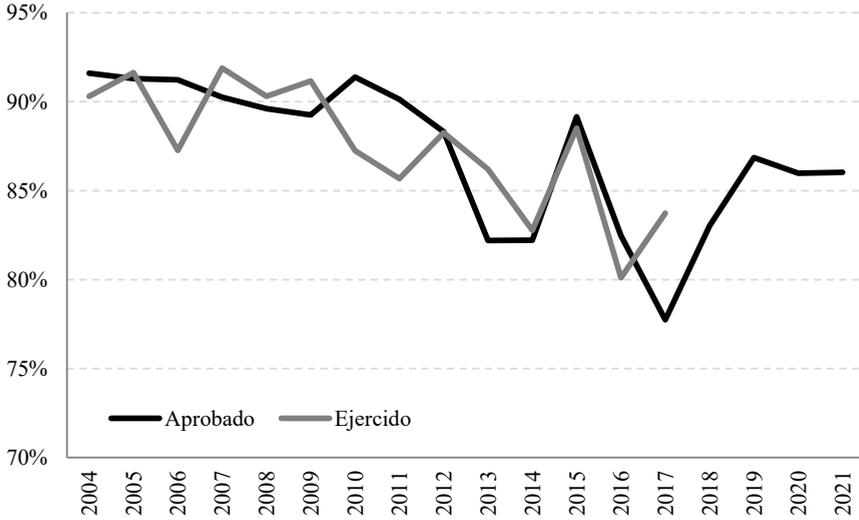
La tasa de congestión está siempre por encima de 2, notoriamente por encima de lo que se observaba en los TU.

Presupuesto destinado al ramo 1000 de servicios al personal

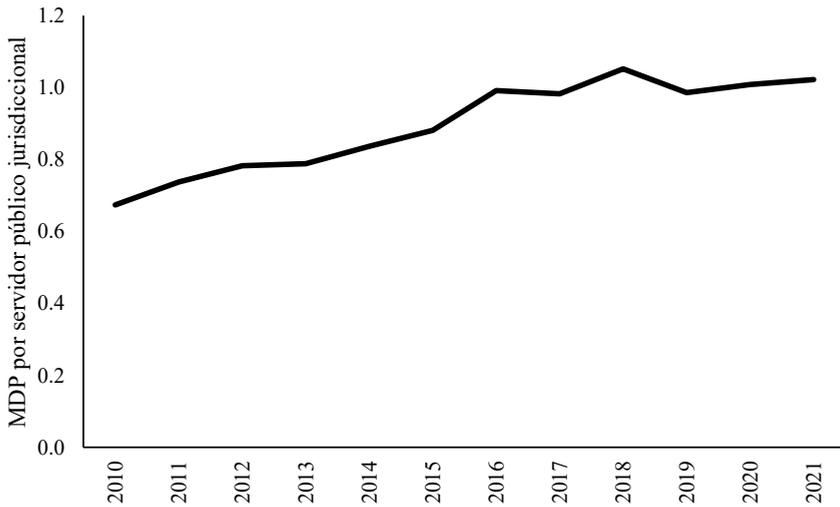
Considerando el presupuesto aprobado, la proporción que representó el presupuesto destinado al ramo 1000 de servicios al personal respecto al total del CJF fue 91.61% en 2004 y 86.02% en 2021. En todos los años el presupuesto destinado a servicios al personal ha sido superior al 75% (ver Gráfica 1).

Calculando el cociente entre el presupuesto destinado a servicios del personal y el número de servidores públicos en funciones jurisdiccionales se puede identificar que el gasto creció durante el periodo 2010–2021 (ver Gráfica 2).

Gráfica 1



Gráfica 2



Nota. No todo el presupuesto considerado en la gráfica anterior se destina a la función jurisdiccional. Sin embargo, es una aproximación razonable en tanto que, como se conoce para el año 2022, la mayor parte de los recursos se destinan a trabajadores en funciones jurisdiccionales.