



ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Propuesta Preliminar de Acuerdo de Cooperación Técnica

Banco Mundial

Febrero de 2015

La presente propuesta describe, de manera preliminar, las actividades en las que el Banco Mundial (en lo sucesivo, “el Banco”) podría ofrecer apoyo al Gobierno Federal de los Estados Unidos Mexicanos a través de un Acuerdo de Cooperación Técnica Reembolsable (*Reimbursable Advisory Services* o RAS, por sus siglas en inglés), teniendo en cuenta su experiencia y ventaja comparativa en la asesoría para la mejora del desempeño de instituciones de justicia y sector público. El presente Acuerdo tendría como contrapartes para el trabajo técnico a la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), la Secretaría de Economía (SE) y la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos.

Experiencia relevante del Banco Mundial

El Banco tiene una larga trayectoria acompañando procesos de reforma y de mejora de la gestión de instituciones de justicia y entes públicos en todo el mundo. Este apoyo se ha traducido en numerosos proyectos con múltiples entidades del sector público y del sector justicia, tanto en México como a nivel regional. A continuación, se desarrollan brevemente dos de las experiencias relevantes y recientes del Banco con respecto al Poder Judicial en México y a la Rama Judicial colombiana.

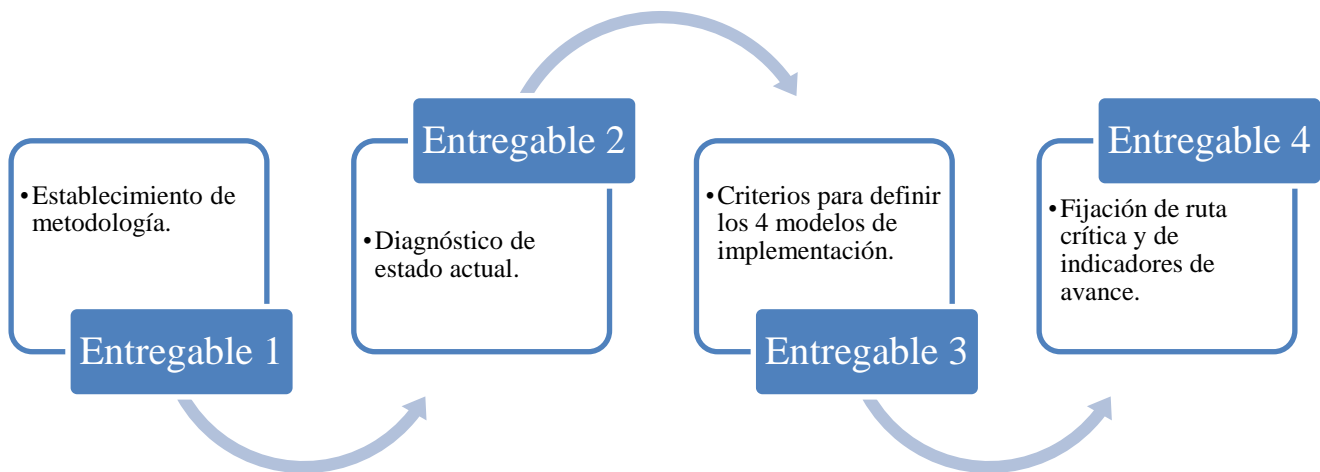
En cuanto a México, en el 2011 el Banco realizó un estudio sobre las causas de congestión en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. El estudio se coordinó con el equipo de *Doing Business* y su objetivo era producir recomendaciones enfocadas a mejorar el desempeño de la entidad, en especial aquellas relacionadas con los juicios ejecutivos mercantiles. Muchas de las recomendaciones del estudio –revisado éste por la COFEMER– fueron adoptadas y presentadas en el informe *Doing Business*. Se trató de un estudio que utilizó una metodología empírica que considera no sólo la revisión de información de una muestra aleatoria de expedientes, sino también entrevistas semi-estructuradas con una serie de actores relevantes, tales como litigantes, funcionarios de despacho y jueces.

Respecto a Colombia, el Banco se encuentra implementando un Acuerdo de Cooperación Técnica con la Rama Judicial para el diseño de estrategias de mejoramiento para los juzgados en la jurisdicción civil y de familia. Este RAS surgió en respuesta al nuevo contexto que define la reforma del Código General del Proceso, y tiene por objetivo apoyar la implementación de los principales cambios introducidos, especialmente el procedimiento oral. Se anexa a la presente propuesta un documento que hace una exposición general de los entregables de éste RAS (*Anexo 1*).

Objetivo y alcance de las actividades

El objetivo de esta propuesta es medir el avance de las 32 entidades federativas en la implementación del juicio oral mercantil¹, así como el diseño de una ruta crítica de implementación del procedimiento judicial. Tanto la ruta crítica como los indicadores se diseñarán con base en un criterio diferenciado que reconozca la existencia de realidades jurídicas distintas en las entidades federativas, lo que llevará a que existan hasta cuatro versiones diferentes de ruta crítica e indicadores.

La siguiente figura muestra la estructura de las actividades del proyecto.



Etapa 1: documento metodológico

La primera etapa de la investigación será el diseño de un documento que presente la metodología a utilizar en la realización del proyecto. El documento a entregar en esta primera etapa, además de elaborar sobre los detalles técnicos de cada etapa, contendría dos elementos fundamentales: (i) una versión preliminar de los instrumentos para realizar la recolección de la información durante la etapa de diagnóstico (ver abajo la descripción de la misma); y (ii) una revisión de las experiencias internacionales en materia de implementación de oralidad en materia mercantil (*Entregable 1*).

Etapa 2: diagnóstico

Como segunda etapa de la investigación, se realizará un diagnóstico de la situación actual de implementación del juicio oral mercantil en las 32 entidades federativas del país. Dicho diagnóstico se hará a partir de la aplicación de un cuestionario a todas las entidades, así como una serie de visitas de campo complementarias. COFEMER se ha comprometido a apoyar y acompañar al equipo del Banco en la realización de las visitas de campo.

¹ Los juicios orales en materia civil se prevén, a manera de ejemplo, en los artículos 969 y siguientes del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal; en materia mercantil quedan regulados en los artículos 1390 Bis y siguientes del Código de Comercio.

El cuestionario tendrá como eje la determinación del grado de avance en la implementación del juicio oral mercantil y su caracterización, es decir, la identificación de las condiciones de implementación en materia de infraestructura física (los diseños arquitectónicos de los despachos y salas de audiencias), tecnológica (el uso de aplicativos centrados en el manejo de información de audio y video de audiencias), de recursos humanos (programas de capacitación diseñados en el manejo de audiencias y dirección de las mismas), así como instrumentos organizacionales (manuales de procesos y procedimientos, manual de funciones, manual del abogado², formatos, modelo de atención y comunicación al usuario, protocolo de audiencias, protocolo de relación entre unidades de gestión³ y mapa de procesos). La caracterización permitirá identificar buenas prácticas estatales en materia de implementación del juicio oral mercantil, las cuales luego serán documentadas para que sirvan de referencia para otras entidades.

Esta segunda etapa tendrá los siguientes entregables: (i) un reporte con el diagnóstico sobre la situación actual de implementación del juicio oral mercantil en las 32 entidades federativas del país; y (ii) un documento que identifique y desarrolle las buenas prácticas locales en materia de implementación (*Entregable 2*).

Etapa 3: metodología de clasificación

En la tercera etapa de la investigación, y con base en la información recabada en el diagnóstico, el equipo del Banco implementará una metodología de clasificación para las entidades federativas, la cual servirá, como se mencionó anteriormente, para el diseño de la ruta crítica e indicadores diferenciados. La metodología de clasificación se hará con respecto a diferentes variables que permitan distinguir entre varios grupos de entidades –regiones– que comparten características similares para efectos de la implementación del juicio oral mercantil. Esta metodología de clasificación combinará aspectos cuantitativos (carga de procesos, situación de la infraestructura física y tecnológica, niveles de capacitación para los jueces y funcionarios de despacho en temas de oralidad, entre otros) y cualitativos (como un análisis del clima organizacional en torno a la implementación de la oralidad).

La tercera etapa tendrá como entregable un documento que presente la clasificación de las entidades federativas por regiones relevantes para efectos de la implementación del juicio oral mercantil. Hasta cuatro grupos regionales serían establecidos, a partir de los que se desprenderá posteriormente el diseño de la ruta crítica y los indicadores (*Entregable 3*).

Cabe señalar que una actividad técnica similar ya ha sido avanzada por parte del equipo del Banco en otro proyecto cuyo objetivo fue el diseño de estrategias de mejoramiento para la jurisdicción ordinaria en materia civil y familiar en Colombia. En esa oportunidad, lo que se necesitaba era la creación de modelos de gestión y estudio de cargas razonables de trabajo para la óptima implementación de Código Federal del Proceso en distintas ciudades colombianas. En vista de ello, la clasificación para el modelo de gestión se basó en dos criterios fundamentales, adicionales a la sola estructura orgánica de los tribunales: un criterio cuantitativo, dentro del cual se consideraron variables como el número de despachos de juzgados por materia de especialidad, el volumen de trabajo total, los procesos más frecuentes y la disponibilidad de infraestructura física, entre otras; así como un criterio cualitativo, a partir del cual se tomaron en consideración los comentarios y preocupaciones de los diferentes actores

² El manual del abogado consiste en un documento que presenta los principales cambios en materia procesal a los litigantes. Es una guía práctica que busca que el litigante se acostumbre rápidamente a los nuevos usos procesales de la sede judicial.

³ Las unidades de gestión son todas aquellas que componen a la sede judicial, por ejemplo, los juzgados, la oficialía de partes, la central de actuarios (cuando existe), etc.

del sector justicia, incluidos los usuarios finales, los litigantes, los jueces y demás personal de tribunales. Dicho trabajo se realizó con un equipo interdisciplinario, que incluía ingenieros industriales, especialistas en recursos humanos, arquitectos, economistas y abogados.

Etapa 4: ruta crítica e indicadores

De acuerdo con lo antes dicho, **la cuarta etapa consistirá en el diseño de una ruta crítica para la implementación de la oralidad y un conjunto de indicadores para medir su avance en cada región del país.** La ruta crítica será un documento que exponga los pasos que deben seguirse, con base en las mejores prácticas estatales e internacionales, para implementar el juicio oral mercantil. Los indicadores permitirán a cada entidad federativa evaluar su avance a lo largo de los años conforme a un proceso de implementación ideal (marcado por la ruta crítica); tales indicadores, cabe precisar, sirven para que cada entidad mida su propio desempeño y, por tanto, no están diseñados con el fin de hacer un ejercicio de *ranking* o de comparación entre entidades.

La cuarta etapa tendrá como entregable tanto la ruta crítica como los indicadores hasta para cuatro grupos de entidades federativas (*Entregable 4*).

Monto y cronograma

El monto aproximado que desembolsaría la contraparte para el ejecutar el Acuerdo –el cual está sujeto al alcance del trabajo técnico posterior del equipo del Banco Mundial– es de USD \$286,965 (doscientos ochenta y seis mil novecientos sesenta y cinco dólares americanos). El Banco costearía totalmente la realización del documento metodológico para la realización de todas las tareas (el Entregable 1 señalado en la tabla de abajo).

A continuación se indican las fechas de presentación de los entregables. La duración del RAS será de ocho (8) meses contados a partir de su fecha de celebración. El calendario de pagos es una sugerencia basada en experiencias de RAS previas, pero puede ser modificado a propuesta del Gobierno Federal.

Tabla 1. Monto y cronograma.

Entregables	Fechas de entrega
Entregable 1. Documento que presente la metodología para realizar el proyecto y que incluya (i) una versión preliminar de los instrumentos para realizar la recolección de la información durante la etapa de diagnóstico; y (ii) una revisión de las experiencias internacionales en materia de implementación de oralidad en materia mercantil.	Segundo (2) mes
Entregable 2. Documento que contenga (i) un reporte con el diagnóstico sobre la situación actual de implementación del juicio oral mercantil en los 32 estados del país; y (ii) un documento que identifique y desarrolle las buenas prácticas estatales en materia de implementación.	Cuarto (4) mes

Entregables	Fechas de entrega
Entregable 3. Documento que presente la clasificación de las entidades federativas, para efectos de la implementación del juicio oral mercantil, en hasta cuatro grupos o regiones, y de los cuales se desprenderá posteriormente el diseño de la ruta crítica y los indicadores.	Quinto (5) mes
Entregable 4. Documento que presente la ruta crítica para la implementación del juicio oral mercantil, así como los indicadores para medir su avance, hasta para cuatro grupos de entidades federativas o regiones.	Octavo (8) mes