

EL FUTURO DEL SISTEMA JUDICIAL EN MÉXICO

Pablo ZAPATA ZUBIAGA*

SUMARIO: I. Hacer efectiva la colaboración que entre los tres poderes permite nuestra Constitución. II. La ciencia y la técnica adelantan al legislador con vertiginosa rapidez. III. Insistir en la coordinación de los sistemas judiciales de la Federación y de los estados. IV. Combatir la lentitud de los procesos y el rezago. V. Robustecer las llamadas garantías judiciales. VI. Preparación, designación y actualización de los jueces. VII. El acceso a la justicia.

En el tránsito del siglo que acabamos de dejar, dos fenómenos fueron determinantes en la configuración de nuestras instituciones y en su funcionamiento: el presidencialismo no acotado y el centralismo. El *primero*, expresado en la concentración del poder político y económico en el Ejecutivo, se tradujo en una merma a la competencia que a los otros poderes corresponde, o en una actitud pasiva expresada en la inhibición, cuando no en la renuncia, al ejercicio pleno e independiente de las facultades que constitucionalmente les atañen. El segundo, se caracterizó por el debilitamiento del régimen interno de las entidades federativas mediante la absorción por el centro de competencias que originalmente les correspondieron, con la consecuente dependencia de aquellas, en lo económico y político, a la Federación.

Si en el ámbito Legislativo el primer fenómeno se hizo patente en la costumbre del Congreso de esperar las iniciativas del Ejecutivo para expedir leyes, en el campo Judicial se tradujo en una actitud de aislamiento, de pasividad, y en la limitación de su actividad a la solución de los casos

* Presidente del Supremo Tribunal de Justicia del estado de Chihuahua.

sometidos al conocimiento de los tribunales, como si la función jurisdiccional colmara todas las tareas que las leyes y la dinámica social le imponen. Sin embargo, la actitud pasiva del Poder Judicial y su aislamiento, impidieron su evolución al ritmo que demandan las necesidades sociales, de ahí su incapacidad para impartir siquiera de manera adecuada y expedita la justicia. El permanente rezago era la muestra.

Si a lo anterior se suma la proverbial penuria en que se le mantuvo, resulta evidente que la falta de medios materiales y económicos influyó decisivamente en la selección de su personal, al que no podía brindarle una adecuada preparación, una constante actualización, un ingreso decoroso y un retiro digno y confortable. Amén de que la falta de estabilidad en el empleo lo tornaba temeroso al momento de la toma de decisiones de importancia o trascendencia. Este es el panorama que presentaba el Poder Judicial en la República ya casi en el ocaso del siglo XX.

Pero volver la mirada al pasado sólo para satisfacer nuestro afán crítico resulta estéril. Del pretérito deben extraerse enseñanzas que nos permitan conservar lo valioso, mejorar lo deficiente, desechar lo inútil, construir con decisión y constancia nuevas instituciones, trocar mentalidades, cambiar estructuras para un desempeño más dinámico y, finalmente, participar de manera más activa en la transformación de la sociedad. Para lograr tales propósitos en los poderes judiciales de los estados debemos atender de manera prioritaria los siguientes aspectos:

I. HACER EFECTIVA LA COLABORACIÓN QUE ENTRE LOS TRES PODERES PERMITE NUESTRA CONSTITUCIÓN

Hasta hace poco el Poder Judicial se abstuvo de ejercer la facultad de iniciar leyes. Se sujetó al dogma de que su función consiste exclusivamente en aplicarlas. Sin embargo, es el juzgador quien en mayor medida advierte la insuficiencia u obsolescencia de la ley que debe aplicar al caso concreto que se ha sometido a su conocimiento. Es él quien padece la deficiente técnica legislativa que, particularmente en los sistemas de derecho escrito, se traduce en un excesivo desarrollo y detalle de las leyes que restringe el arbitrio judicial e impide su labor creadora del derecho.

Por ello, el Poder Judicial debe contar con organismos que recojan las inquietudes y experiencias del personal que participa en la impartición de justicia, los que a su vez deben estar actualizados en la doctrina, en la jurisprudencia y en los avances de la legislación, tanto en el ámbito interno como externo, para poder instrumentar las iniciativas de

reformas a las leyes que sean necesarias, con fundamento en principios generales, que puedan comprender tanto situaciones actuales como futuras. Esto ocasionaría que las leyes, en su aplicación, puedan adaptarse a los cambios que traen los tiempos, sin necesidad de su reforma.

El Poder Judicial debe además proporcionar institucionalmente a los demás poderes su colaboración en la elaboración de proyectos de leyes, aportando su técnica, su experiencia, y su acervo doctrinal, evitando en lo posible la precipitación en su formulación para enfrentar situaciones de momento o pasajeras.

II. LA CIENCIA Y LA TÉCNICA ADELANTAN AL LEGISLADOR CON VERTIGINOSA RAPIDEZ

También el juzgador tiene que conocer con mayor frecuencia de controversias que requieren el apoyo de expertos en las más diversas y novedosas disciplinas.

No deben los tribunales depender de los apoyos que le brinden en este campo el Poder Ejecutivo o los particulares. Es imprescindible crear dentro de la judicatura órganos especializados y permanentes que le presten el auxilio que requiere para el eficaz desempeño de su misión. La selección de sus componentes debe hacerse en la medida que impongan las necesidades del Poder Judicial y con criterios rigurosos en cuanto a su capacidad profesional, honestidad e imparcialidad.

III. INSISTIR EN LA COORDINACIÓN DE LOS SISTEMAS JUDICIALES DE LA FEDERACIÓN Y DE LOS ESTADOS

En la actualidad, más que una coordinación —que sólo se da en la jurisdicción concurrente— lo que prevalece es una subordinación de los tribunales locales. En efecto, un embate del centralismo consistió en conceder al Poder Judicial federal la facultad de revisar en amparo directo la legalidad de las resoluciones de los tribunales de las entidades federativas.

Las razones que en su momento —en el siglo XIX— se esgrimieron para cercenar la competencia que tenían los tribunales estatales para resolver en definitiva las controversias suscitadas por la aplicación de las leyes locales por las autoridades del mismo orden, ya no son válidas en el siglo actual. La experiencia nos indica que la atribución de esa competencia, particularmente a los tribunales colegiados de circuito,

ha tenido como consecuencia la lentitud en el trámite y resolución de los juicios, el rezago y la falta de uniformidad en los criterios. Rescatar esa competencia es necesario para fortalecer el federalismo y la autonomía de la justicia estatal.

Lo que proponemos no es una novedad. Los tribunales superiores de justicia de los estados han planteado la necesidad de una reforma constitucional que acoja el espíritu del artículo 160 de la Constitución de 1824, en el sentido de que “El Poder Judicial de cada estado se ejercerá por los tribunales que establezca o designe la Constitución; y todas las causas civiles o criminales que pertenezcan al conocimiento de estos tribunales serán fenecidos en ellos hasta su última instancia y ejecución de la última sentencia”.

IV. COMBATIR LA LENTITUD DE LOS PROCESOS Y EL REZAGO

El artículo 17 Constitucional consagra como garantía de los gobernados el derecho a una justicia expedita. La realidad nos dice que generalmente no se cumple con el imperativo constitucional. Los factores que inciden en ese resultado son múltiples y por tanto los remedios deben ser de índole diversa, a saber:

- a) Una revisión integral de la legislación procesal que impida los medios dilatorios de que se valen los litigantes para suspender dolosamente los procedimientos y la sanción enérgica a los que retrasen indebidamente la solución de las controversias, deben limitarse los recursos en ambos efectos y el trámite de incidentes con suspensión del procedimiento; debe privilegiarse el principio de concentración y para ello restringirse el número de audiencias en el procedimiento.
- b) Suprimir en lo posible las “etapas muertas”, es decir, los lapsos de inactividad entre dos actuaciones sucesivas. Para ello debe dotarse de poderes a los jueces para dirigir el proceso, a fin de que dejen de ser espectadores y se constituyan en impulsores oficiosos del trámite, con facultades para regularizar el procedimiento sin afectar el derecho de las partes.
- c) Uniformar los procedimientos y limitar en lo posible el número de los llamados juicios especiales, para dar certidumbre a los justiciables y facilidad para tramitar y fallar al juzgador.
- d) Resulta imprescindible la adopción de medios alternativos para la prevención o solución de controversias como son: la conciliación,

la amigable composición, la mediación, el arbitraje y la transacción, entre otras.

Se trata de instrumentos que descargan de trabajo a los tribunales, previenen las controversias y que ofrecen una solución rápida y económica a las diferencias que surgen entre los sujetos de una relación jurídica. Para su institucionalización se debe prever una adecuada regulación e impulsarse la formación académica especializada que exige el ejercicio de esta función preventiva y alternativa, concediéndole el apoyo y reconocimiento legal. De ser posible, debe modificarse la estructura del Poder Judicial para constituir órganos que cumplan ese cometido y que sean integrados por profesionales con los conocimientos y estudios oficialmente reconocidos que garanticen las destrezas y habilidades requeridas para esas actividades.

V. ROBUSTECER LAS LLAMADAS GARANTÍAS JUDICIALES

Si exigimos rapidez y calidad en la justicia, debemos instrumentar las medidas necesarias para que los jueces puedan actuar con libertad, seguridad y autonomía frente a los poderes ejecutivo y legislativo y en el ámbito interno del poder al que pertenecen. Tan nefasta es la intervención de los demás poderes en la impartición de justicia, como la injerencia indebida de los orgánicamente superiores, mediante órdenes o instrucciones, en la tramitación y resolución de los procesos que en el ejercicio de su competencia sólo a los jueces corresponde. Para lograr esos propósitos, deberá asegurarse la estabilidad de los que imparten la justicia. La permanencia en el cargo, además de la experiencia que acumulan, confiere seguridad e independencia en el desempeño de las labores e impulsa la superación profesional, y más cuando del buen resultado de la gestión depende la promoción a niveles superiores.

Por otra parte, para requerir la entrega a la función jurisdiccional, para demandar una adecuada preparación, para alentar la superación profesional de los jueces, es necesaria una remuneración suficiente que satisfaga decorosamente los requerimientos materiales propios y de sus familias. La dignidad de la función que desempeñan se duele cuando los jueces viven en la extrema pobreza y tienen que llevar a cabo trabajos menores para hacer frente a sus necesidades elementales. Por otra parte, el magro ingreso propicia el cohecho y la degradación del funcionario, que erosionan el prestigio de las instituciones.

Pero no sólo la adecuada remuneración permite a los jueces un eficaz desempeño, debe además dotársele de las instalaciones adecuadas y de los elementos materiales que faciliten su tarea, poniendo a su disposición los instrumentos que la moderna tecnología nos ofrece y que le permitan acceder a información que en el ámbito local no se les brinda.

Otro aspecto de las garantías judiciales que merece nuestra atención es el relativo a la responsabilidad de los jueces. Si bien es cierto que su permanencia en el cargo es lo deseable, también lo es que esa estabilidad dependa de su desempeño eficiente, lícito y honesto. La duración en el puesto y la sanción por comisión de faltas no deben depender del arbitrio de quienes ocupan la cúpula del Poder Judicial. La remoción y las demás sanciones deben imponerse hasta en tanto se demuestre la conducta ilícita, deshonesta o delictuosa del juzgador o su incapacidad profesional.

Este tópico que atañe a la disciplina y orden en la marcha de la administración de justicia debe tratarse tomando en cuenta la situación del juez, el debido ejercicio del poder sancionador de los órganos superiores de la judicatura, los derechos de los justiciables, el interés público y el prestigio del Poder Judicial. Para no lastimar indebidamente estos intereses jurídicamente tutelados debe regularse adecuadamente el procedimiento sancionador, precisar las faltas, determinarse los órganos instructores y de decisión, y fijar de manera limitativa las sanciones.

VI. PREPARACIÓN, DESIGNACIÓN Y ACTUALIZACIÓN DE LOS JUECES

Íntimamente vinculado con el tema anterior se encuentra el de la preparación, designación y actualización de los jueces.

Hoy en día no basta la obtención de la licenciatura en derecho para asegurar un buen desempeño en la función jurisdiccional. La preparación previa, la especialización y la actualización se imponen si se quiere marchar al ritmo de la dinámica social. Para lograr esos propósitos se han seguido dos caminos:

- Crear institutos de preparación y actualización dentro del propio Poder Judicial.
- Convenir con las universidades la creación de la especialidad en la materia de impartición de justicia.

Las opciones no son excluyentes. La primera será insuficiente si limita su campo de actuación a quienes forman parte del Poder Judicial y desaprovecha la oportunidad de renovar el personal con elementos valiosos. La segunda también lo será si no incorpora a su personal docente a quienes tienen la experiencia en el ejercicio de la judicatura. Por ello, una adecuada combinación de las dos soluciones nos parece lo más acertado. Tanto el Poder Judicial como las universidades deben participar en el diseño de los planes y programas de estudios que habrá de cubrir aquel que pretenda acceder a la función jurisdiccional. De igual forma, aquellos que permitan certificar la periódica y obligada actualización de quienes ya ostentan un cargo judicial deberán cumplir con programas de especialización.

La preparación previa, los exámenes de oposición para el ingreso, la experiencia en el ejercicio de la función, la periódica actualización, son los presupuestos necesarios para asegurar la calidad profesional de los jueces, para alentar su vocación al desempeño de su elevado encargo y para terminar con la discrecionalidad en su nombramiento. Mientras que su buen desempeño, su constante actualización, serán los factores que determinen su permanencia y promoción.

VII. EL ACCESO A LA JUSTICIA

Por último, me referiré a un tema de importancia y actualidad innegable: el acceso a la justicia.

Para nadie es desconocido que muchas personas renuncian a hacer valer sus derechos o son víctimas de la injusticia por su incapacidad económica para obtener la asesoría o el patrocinio de un abogado. O bien, que cuando estas mismas personas logran pagar un abogado, tienen que conformarse con una asistencia jurídica mediocre para enfrentar, en situación de desigualdad, las pretensiones de aquellos que pueden darse el lujo de exigir y pagar la excelencia profesional de sus patronos.

Las defensorías de oficio, las procuradurías gratuitas que operan en instancias diferentes al Poder Judicial y la supresión de las costas judiciales, no han podido terminar con tan notoria diferencia de los ciudadanos para acudir a la justicia. Tales instituciones han sufrido las mismas carencias que aquejaron a los jueces y las mismas deficiencias que caracterizaron a su quehacer. Si queremos volverlas eficaces debemos aplicarles recetas semejantes a las que ya hemos expuesto.

Para el acceso a la justicia no basta el patrocinio procesal, se requiere además de la consulta, del apoyo de personal técnico especializado

y del uso de medios preventivos o alternativos del proceso y de ampliar las facultades de los jueces para resolver con equidad. Se necesita en suma, que los recursos que prestan auxilio al Poder Judicial se pongan a disposición de los justiciables en estado de desventaja económica, cultura y social.

En un principio describí el panorama del Poder Judicial de la república ya casi al finalizar el siglo XX. En pocos años ha cambiado radicalmente su fisonomía. Muchos de los atrasos se han remontado, ya se han puesto las bases para su reconstrucción y perfeccionamiento. Mucho falta por hacer, pero lo que se ha avanzado ya no puede detenerse, ya no habrá marcha atrás, particularmente en lo que se refiere a su autonomía financiera, política y funcional.

Por eso ahora puedo vislumbrar con optimismo “el futuro del sistema judicial en México”. El Poder Judicial ya no será un espectador pasivo, se convertirá en un agente comprometido en los cambios sociales para asegurar que se den con armonía y equidad. En consecuencia: tomará las medidas necesarias para preservar lo valioso; robustecer su autonomía frente a los demás poderes y garantizar la de los órganos jurisdiccionales en su ámbito interno; colaborará respetuosa e institucionalmente en el procedimiento legislativo mediante el ejercicio de su facultad constitucional de iniciar leyes; rescatará las competencias que le fueron sustraídas; incorporará a su estructura los órganos e instituciones que le sean necesarios para el eficaz ejercicio de su competencia; aplicará sus recursos para dotar a sus funcionarios de los recursos materiales y técnicos que les permita enfrentar los cambiantes retos que la dinámica social presente; alentará la autoestima, la seguridad económica, la estabilidad, la preparación, la actualización y la promoción de su personal y facilitará a los que se encuentran en situación económica o social deprimida el debido acceso a la justicia.

Podemos concluir que el rumbo del sistema judicial mexicano en este siglo puede concretarse en los siguientes puntos:

Primero. Adquirirá una verdadera autonomía tanto funcional como económica; los poderes judiciales de los estados elaborarán y fortalecerán sus presupuestos; designarán a quienes deben ejercer la función jurisdiccional y agotarán, en un principio de verdadero federalismo, la última instancia para resolver tanto los conflictos como para hacer observar la garantía de legalidad en los procesos, creándose las cortes estatales de amparo, tratándose de la aplicación de las leyes locales.

Segundo. Abrirán su actividad a la sociedad, para que ésta se manifieste en sus necesidades y poder instrumentar la normatividad y las áreas administrativas para satisfacer sus reclamos.

Tercero. El juez, cada vez más profesional y actualizado, dirigirá de manera dinámica los procesos y se apoyará, para resolver la demanda de justicia de una complicada y compleja sociedad, en los medios alternativos de solución de conflictos como son la mediación, la conciliación y el arbitraje.

Cuarto. Los poderes judiciales se fortalecerán en su estructura funcional, incorporando a los tribunales locales que, ejerciendo jurisdicción, dependen del Ejecutivo o que a ciencia cierta no se sabe de quién dependen.

Quinto. Como resultado de lo anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los tribunales de circuito y los juzgados de distrito limitarán su competencia de conocimiento de las controversias suscitadas sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales, a resolver cuestiones de constitucionalidad de leyes y actos de las autoridades y a la salvaguarda de las garantías individuales.