

LA ESTRUCTURA DE LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

Noé Adolfo RIANDE JUÁREZ*

SUMARIO: I. Introducción. II. La ampliación de los servicios educativos al personal jurisdiccional. III. La inserción de vías alternas para la solución de conflictos. IV. La implantación de los recursos que ofrecen las nuevas tecnologías de la información. V. Redefinición de procesos y reorganización. VI. Objetivos complementarios de la reforma. VII. Necesidades para la reforma.

I. INTRODUCCIÓN

El quehacer de todo Poder Judicial es, primordialmente, el de ejercer la función jurisdiccional (decir el derecho), para resolver los litigios que se suscitan en el seno de la sociedad, con el propósito de eliminar sus conflictos y con ello asegurar la conservación del orden jurídico existente.

No obstante, en la actualidad —por oposición a ese desempeño tradicional de adjudicación de derechos subjetivos determinados por la ley—, y a partir de que a la administración de justicia se le asignan también funciones de carácter político y administrativo, se deja a cargo de ésta, un cometido de prevención y de orientación que atiende a objetivos sociales y económicos propios de la evolución del Estado de derecho a un Estado constitucional de derecho y de la tendencia —producida por la globalización de los mercados— a uniformar el orden jurídico mundial y especialmente, los sistema de impartición de justicia. Esto es, se deja atrás aquel concepto que la ubica como una institución de carácter reactivo que sólo actúa a solicitud de parte, para transformarse en otra de carácter proactivo que se aproxima al conocimiento y atención de los re-

* Maestro en filosofía del derecho, ex coordinador de Proyectos Especiales del Poder Judicial del Estado de Zacatecas.

querimientos sociales para ofrecer sus servicios (e inclusive, actuar)¹ antes de que la sociedad se lo demande, produciendo un desarrollo de sus funciones conocido como el moderno “tribunal multipuertas”² por no limitarse a ofrecer sólo los servicios jurisdiccionales, sino también una variopinta gama de servicios, que se caracterizan por tener como único objetivo el mejorar la atención de los conflictos que se producen en el seno de la sociedad.³

Lo anterior ha hecho que los esfuerzos realizados para dotar a las administraciones de justicia de una estructura más eficiente, se preocupen por volver más expeditos los servicios a través de los cuales se realiza aquella adjudicación de derechos, así como, por dar acceso a sus servicios al mayor número de ciudadanos posible.

Para ello, y desde que éste es un objetivo que está presente en las políticas públicas de toda Latinoamérica⁴ —*porque la ligereza con que se cumple la sujeción conceptual del Estado y de su administración a la normatividad jurídica que le da sustento*⁵ representa uno de los mayores obstáculos existentes para el incremento de la capacidad productiva de

1 Véase el caso de los tribunales que tienen integrados los servicios de Defensoría Pública (Distrito Federal —D. F.—), o el de aquellos cuyos Centros de Mediación acuden a las comunidades para informar y captar los conflictos de la gente (Oaxaca, Querétaro, D.F., Nuevo León, etcétera), o el caso extremo de aquellos cuya legislación les obliga a aplicar métodos alternos previamente a la prestación de los servicios jurisdiccionales (la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas en 1997, la Provincia de Mendoza en Argentina, etcétera).

2 El Tribunal Multipuertas es un concepto basado en la necesidad del sistema de justicia de ofrecer varios caminos para resolver conflictos como complementos del sistema formal. Se trata de una serie de programas implementados bajo una coordinación central, de acuerdo a las diferentes y variadas necesidades que surgen de los diversos conflictos, para el logro de una solución alternativa, dentro de una jurisdicción determinada (<http://www.aaba.org.ar/bi180p18.htm>).

3 Independientemente de que en Zacatecas al Poder Judicial se le dé como única prerrogativa la facultad de definir la estructura, la organización, los mecanismos de administración, y la gestión de los recursos disponibles, pero sin determinar ni administrar libremente su propio presupuesto, sin determinar las normas de procedimiento que aplica en el trámite de los juicios y sin tener la facultad de seleccionar los magistrados que lo integran.

4 A partir de la década de los ochenta del siglo pasado, debido al impulso y apoyo económico que tales tareas han recibido de los organismos internacionales de “desarrollo”, léase FAO, PNUD, OCDE, Banco Interamericano para el Desarrollo, Banco Mundial, entre muchos otros.

5 Un axioma del Estado de derecho establece que un Estado no sujeto a derecho es impensable: un Estado sólo existe en actos estatales, es decir, en actos realizados por hombres y que, en virtud de estar determinados por normas jurídicas se atribuyen al Estado como persona jurídica. Véase la voz “Estado de derecho” desarrollada por J. Jesús Orozco Henríquez en el *Diccionario jurídico mexicano*, 13a. ed, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, pp. 1328 y 1329.

los países en desarrollo—,⁶ dichos esfuerzos han fijado su atención fundamentalmente en cuatro aspectos:

- 1) La ampliación de los servicios educativos al personal jurisdiccional.
- 2) La inserción de métodos alternativos de solución de conflictos.
- 3) La implantación de los recursos que ofrecen las nuevas tecnologías de la información.
- 4) La introducción de reformas legislativas que contemplen desde la redefinición de los procesos, hasta la reorganización de las estructuras administrativas.⁷

Independientemente de otros aspectos que en mayor o menor medida complementan el cuadro de preocupaciones de los poderes judiciales y que se integran en los cuatro ejes rectores de los movimientos de “reforma de la administración de justicia”, inquietudes tales como, el establecimiento de programas de desarrollo estratégico institucional, el desarrollo de estrategias de comunicación social, el combate a la corrupción, la adecuación de instalaciones, adecuación de la infraestructura en general, entre otras.

Todo a partir de una revisión crítica de los paradigmas que dan sustento a la actual organización de la administración de justicia, pasando por el análisis y discusión de las actividades con que se da cumplimiento tanto a los procedimientos formalmente establecidos, como a las tareas simples y ocasionales independientemente del tipo de área u oficina que las realice (jurisdiccionales, administrativos, de apoyo a la función jurisdiccional o de apoyo a la función dirigencial).

Antes de pasar a detallar en qué consisten los trabajos que en cada rubro se desarrollan, es necesario anticipar la problemática que para todo Poder Judicial representa el afrontar su realización, pues el éxito de esta empresa está sujeto a dos condicionamientos.⁸

La primera de las condiciones para alcanzar el éxito está en la conformación de un grupo interdisciplinario que —sin entrar a una explicación de los mecanismos de supervisión interna— está compuesto por una se-

⁶ Riande Juárez, Noé Adolfo, *Avanzando hacia la aplicación de las tecnologías de la información en la administración de justicia del Distrito Federal*, México, Dirección General de Anales de Jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia del D. F., 2003.

⁷ Redefinición y reorganización que ofrezca independencia para juzgar en conciencia, suficiencia en la obtención y gestión de recursos y reconocimiento social.

⁸ Entendiendo este éxito como aquella implementación de conceptos organizacionales y programáticos, más que la sola identificación y agilización de los actuales procesos de trabajo, a fin de que adquieran la eficiencia y eficacia necesaria para alcanzar el fin que dio lugar a ellos.

lección de individuos provenientes tanto de los diferentes niveles de mando, como del personal directamente involucrado en la realización de las tareas sujetas a revisión, contando siempre con la presencia de autoridades con poder de decisión suficiente como para asegurar que las decisiones que se tomen tengan el apoyo financiero necesario para su realización.⁹ Éste es un planteamiento que en la práctica se emplea de conformidad con las condiciones de la institución, preservando en la medida de lo posible la composición del grupo recomendada.

Otro requisito de éxito estriba en la necesidad de identificar con claridad y precisión, en cada caso, el punto de partida, esto es, el actual estado de las cosas, pues sólo el conocimiento de la realidad en la cual se está parado permite definir el punto al que se puede llegar y planificar con mayores probabilidades de éxito su consecución.¹⁰ Este requisito se satisface plenamente si la institución acepta entrar en un proceso de determinación del propio plan de desarrollo estratégico, cuya revisión periódica de metas y determinaciones asegura una continua revaloración del punto de partida, de las estrategias seleccionadas y de los objetivos previstos.¹¹

Considerado lo anterior podemos ocuparnos de los ejes rectores del desarrollo institucional, enumerando los diferentes objetivos que con cada uno de ellos se suele pretender sin entrar a detallar los mecanismos o estrategias que se suelen implementar para alcanzarlos.

II. LA AMPLIACIÓN DE LOS SERVICIOS EDUCATIVOS AL PERSONAL JURISDICCIONAL

El problema que con estas actividades se pretende afrontar —no es ocioso decirlo— existe porque históricamente el personal que labora en la administración de justicia —inclusive los juzgadores— no se ha distinguido por tener un conocimiento profundo de los principios jurídicos que rigen la actividad procesal, provocando en consecuencia la aparición de fenómenos que van desde la negligencia hasta la corrupción, pasando por abusos de poder, discriminación o trasgresiones a la integridad o al

9 Véase Polansky, L. P., "Computer Use in the Courts: Planning, Procurement and Implementation Consideration", Washington, 1978. Publicado por la American University Law Institute, y citado por Ettore Giannantonio en *Introduzione all'informatica giuridica*, Milán, Giuffrè Editore, 1984.

10 Además de evidenciar la diferencia entre lo que idealmente se espera que esté sucediendo en la realidad y lo que el sondeo pone al descubierto.

11 Véase Tregoe, Kepner, *Análisis de problemas y toma de decisiones*, New Jersey, Kepner-Tregoe, Inc. Princeton, 1976.

derecho a la legalidad y seguridad jurídica, así como violaciones a la libertad o a la privacidad, e inclusive atentando contra la propiedad o la vida de las personas; todo ello ha llevado a plantear la necesidad de integrar a las actividades de todo Poder Judicial los servicios educativos para su personal, en tanto que represente una de las alternativas de solución para mejorar el nivel de los servicios jurisdiccionales.

1. *Actividades de capacitación*

Las actividades de capacitación normalmente se dividen en actividades para el personal jurisdiccional y para el personal —genéricamente llamado— administrativo; y su objetivo puede ser obtener conocimientos, desarrollar habilidades, fomentar actitudes o simplemente proporcionar información sobre situaciones específicas. Asimismo, por el nivel de estructuración que requiere su inserción dentro de un programa de actividades del área, existen actividades de formación académica, actividades de especialización y las llamadas de capacitación continua.

Las de formación académica son tareas para las que suele estructurarse el respectivo plan de estudios, normalmente con más de una asignatura y con sus correspondientes programas de académicos, en los que se determina el objetivo general de la asignatura, los objetivos específicos de cada subtema o unidad que las componen, las técnicas de enseñanza que se emplearán, las experiencias de aprendizaje que se aplicarán y los apoyos didácticos que se requerirán. En estos casos se suele emplear la expresión de cursos de formación académica, sin embargo, luego que en ocasiones su objetivo no se reduce a proporcionar conocimientos teóricos, prefiriéndose el desarrollo de conocimientos prácticos, habilidades o actitudes, también se pueden quedar comprendidos los talleres, u otras actividades docentes de distinta naturaleza.

Respecto de las actividades de formación debe señalarse que el objetivo de éstas no es precisamente el otorgar grados académicos; en ocasiones se hace esto, pero más como un incentivo para afianzar la asistencia del personal que por proporcionar un beneficio que podría exponer a la institución a quedarse sin esa gente, pues la posesión del grado normalmente suele prepararles también para asumir otras responsabilidades, ajenas a la función jurisdiccional.

El objetivo de la formación, como su nombre lo dice, es formar al personal que realmente requiere la institución, esto es, proporcionar a los individuos los conocimientos, habilidades y actitudes que se requieren para el desempeño de sus funciones, mismas que se irán adquiriendo en la medida que se vayan superando los diferentes grados de compleji-

dad previstos. No obstante, determinar tales requerimientos significa determinar el perfil de competencias laborales para cada puesto. Determinación que se facilita cuando se tienen identificados los procesos de trabajo internos y el organigrama funcional de la institución —aspectos sobre los que se volverá más adelante—.

Aun cuando los cursos de formación suelen ser actividades académicas dirigidas a los aspirantes a ocupar algún cargo dentro de las funciones jurisdiccionales (para aspirantes al cargo de juez, al cargo de secretario de Acuerdos, al de secretario actuario, archivista, conciliador, etcétera), frecuentemente se dirigen también al personal que ya ocupa el cargo en cuestión, especialmente cuando antes no se les habían proporcionado estos servicios educativos.

Obviamente la formación del personal requerido es —en cada caso— un proceso que no se agota con conferencias esporádicas sobre diversos temas, requiere preparación y el establecimiento de metas escalonadas, donde debe haber evaluaciones periódicas tanto del educando como del desempeño de los catedráticos o instructores, y de la organización en la que se respalda todo el trabajo. Tal como aviene en la formación escolarizada que se imparte por las instituciones de educación superior.

Las actividades de especialización son muy similares a las de formación, sólo que a diferencia de éstas, su duración es menor y normalmente se realizan cuando se ha identificado claramente la necesidad de proporcionar ese conocimiento especializado para algún grupo de miembros del personal o cuando ha surgido una nueva necesidad de formación antes no prevista. No obstante, en ocasiones, atendiendo a un sentido de oportunidad, ante los esporádicos ofrecimientos de cursos gratuitos o de un costo muy reducido, o por la ocasional disponibilidad de un distinguido profesor, éstos también suelen incluirse entre la oferta académica de la institución, aun cuando en la mayor parte de las veces no estén contemplado dentro de los requerimientos institucionales.

Las actividades de capacitación continua, a diferencia de las de formación o las de especialización, no buscan satisfacer una necesidad, sino que se ofrecen para alcanzar mejores niveles o niveles deseables de desempeño profesional, o bien, en el peor de los casos, para satisfacer curiosidades intelectuales. Estas actividades normalmente suelen ser conferencias aisladas que suelen ser esporádicas y no estar integradas a los objetivos por los cuales la institución se ocupa de capacitar al personal. Y aunque hay ocasiones que las actividades de formación o de especialización se ven fortalecidas con la realización de estas actividades eventuales, como es el caso que determinados conceptos son ilustrados con materiales tales como los videos o algún otro tipo de

manifestación artística, éstas no dejan de ser tareas de las cuales se puede prescindir.

Otro tipo de actividades de capacitación continua son los llamados “cursos de personalidad y formación humana”, que si bien son cursos que en principio están dirigidos a hacer de quien los toma un mejor individuo, son actividades que también benefician a la institución generando un mejor ambiente de trabajo y una mejor disposición frente al público usuario de los servicios. Estas tareas no suelen considerarse de formación, pero cuando se implementa su impartición, debe cuidarse que estén coherentemente estructuradas, que tengan continuidad y tengan objetivos claros y medibles, pues de otra manera se convertirá en un dispendio de recursos.

Cuando hablamos de este tipo de actividades es necesario señalar que en muchas ocasiones¹² se suele implementar la realización de una serie de actividades a las que de manera genérica se les denomina como “culturales”¹³ que, por resultar agradables para su concurrencia, dejan un beneficio político para sus organizadores pero casi ninguno para la capacitación del personal. No obstante ello, dado que son actividades que “visten” a la administración no pueden evitarse, pero sí pueden orientarse hacia la obtención de otros objetivos que si bien no son medibles, si contribuyen a formar ese carácter social que propicia tanto el buen desempeño del personal, como una mejor percepción por la ciudadanía de la función jurisdiccional; concretamente. Se habla del desarrollo de actividades “culturales” en torno a temas tales como la lucha contra la corrupción, la trascendencia de la función jurisdiccional, la importancia de la capacitación, la honestidad, el comportamiento ético, la solución de conflictos, entre otros.

Cabe decir respecto de un correcto desarrollo de actividades “culturales”, que en virtud de la experiencia crítica habida en materia de capacitación del personal jurisdiccional en otros poderes judiciales —experiencia que plantea la insuficiencia de los servicios educativos para mejorar el nivel de los servicios jurisdiccionales, cuando no se realizan de manera paralela actividades que incidan en su nivel de conciencia respecto de la función social que cumplen dicho personal y de la forma como esto incide en sus propias vidas—,¹⁴ que aun cuando sus objetivos sean in-

¹² Ocurre con más frecuencia cuando se carece de programas educativos bien estructurados y por ende, de actividades de capacitación.

¹³ Obras de teatro, ciclos cinematográficos, concursos de fotografía, exposiciones artísticas, recitales de poesía e inclusive conciertos musicales.

¹⁴ “...por muy altos índices de asistencia y por más alto que sea el nivel académico no inciden en la transformación del nivel de servicio que se ofrece a menos que paralelamente

tangibles, la realización periódica y continua de tales actividades genera la masa crítica necesaria para avanzar hacia la satisfacción de planteamientos y exigencias democráticas que una mentalidad tradicional, anquilosada en sus propios hábitos, no permitiría.

2. Carrera judicial

El tema de la ampliación de los servicios educativos no se circunscribe a los aspectos relativos a la capacitación. La única manera de que la capacitación no provoque una “fuga de cerebros” y siempre se revierta a favor de la institución está en la “profesionalización”¹⁵ de las funciones del personal; este concepto está estrechamente relacionado con el de “servicio civil de carrera”¹⁶ pues en ambos casos se hace referencia a propósitos tales como: “garantizar la estabilidad y seguridad en el empleo”, “incrementar la eficiencia y la agilidad laboral” y “promover la responsabilidad, diligencia y eficacia”, entre otros, pero también a “asegurar la lealtad a la institución”.¹⁷ Elementos que en el ámbito de la administración de justicia se encuentran recogidos en el concepto de “carrera judicial”,¹⁸ aun cuando trata-

se lleven a cabo tareas, tanto para responsabilizar a los servidores públicos del papel que desempeñan —volviéndoles concientes de su función social y de la forma como todo ello se revierte en su propio nivel de vida—...”. Véase Riande, J., *op. cit.*, nota 6, p. 5.

15 “Dar carácter de profesión a una actividad”. Véase la voz “profesionalizar”, *Gran diccionario de la lengua española*, España, Larousse Editorial, 1998.

16 “La racionalización de todos los procesos de administración de personal al servicio del Estado, llevados rango de ley a fin de garantizar su vigencia y aplicación permanente con el propósito de propiciar y fomentar en los trabajadores la realización de una auténtica carrera como servidores públicos”, en Guerrero, O., *El Estado en la era de la modernización*, México, INAP, 1984, p. 78. Entiéndase también como “Sistema de reclutamiento, selección, integración, capacitación, desarrollo y evaluación de los recursos humanos que garantiza el acceso a la función pública por méritos de capacidad y preparación, la permanencia con base en el desempeño y el desarrollo de los servidores públicos de carrera” en la página web de Bolsa de Trabajo del Servicio Civil de Carrera del Gobierno del Estado de Guanajuato <http://bolsascc.guanajuato.gob.mx/>.

17 Véase Thomea Domínguez, Eduardo, *El servicio civil de carrera. Proyecto de investigación*, San Luis Potosí, Universidad Abierta, 2000, <http://www.universidadabierta.edu.mx/Biblio/T/Thomea%20Eduardo-Servicio%20civil.htm>.

18 “...conjunto de normas por virtud de las cuales el desempeño de los cargos jurisdiccionales y las posibilidades de movilidad (horizontal o vertical) en la organización jurisdiccional (selección, ingreso, adscripción, readscripción, promoción y remuneración) dependen de los resultados obtenidos en concursos o de la acumulación de años de servicio y/o de méritos como juzgador...”. Definición señalada por Cossío Díaz, José Ramón en “Jurisdicción federal y carrera judicial en México”, *Cuadernos para la Reforma de la Justicia*, México, núm. 4, 1996, p. 48. <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=87>.

distas como Héctor Fix-Fierro plantean el dilema del cómo alcanzar tales objetivos.¹⁹

La carrera judicial se distingue del servicio civil de carrera por hacer referencia de manera preferente al reclutamiento, selección, integración, capacitación, desarrollo y evaluación de los jueces y magistrados y por extensión al personal jurisdiccional, excluyendo por ende al personal administrativo, así como al personal de apoyo a la función jurisdiccional y obviamente, al que desempeña funciones de apoyo a la “dirigencia”.

La expresión de esta distinción podría parecer ociosa, de no ser por las dificultades que en la práctica suele plantear su determinación, por dos motivos, en primer lugar porque ante la inexistencia de un sistema de servicio civil para el personal administrativo, aquellos que tienen licenciatura en derecho o son pasantes y que llegaron al Poder Judicial con la esperanza de integrarse algún día a la función jurisdiccional, se integran o buscan participar de las actividades de formación para estar en condiciones de luchar en un examen de oposición por la titularidad de un cargo entre el personal jurisdiccional; y la segunda razón se encuentra en la frecuentemente desordenada asignación de funciones al personal que trabaja dentro del juzgado, ocasionando más que dificultades para determinar quién entra o no al sistema de carrera judicial, plantea graves problemas para determinar cuáles son las competencias laborales requeridas para cada uno de los distintos cargos del personal jurisdiccional, aspecto que necesariamente debe afrontarse al momento que se decida realizar los cursos de formación para algún cargo en particular (pues no se conoce con precisión qué es lo que en ellos se debe enseñar) y cuando se quiera determinar el contenido de algún examen de oposición para acceder al cargo (pues se desconoce cuáles son los aspectos más importantes sobre los que debe versar el examen).

La determinación de las competencias laborales para cada cargo es un objetivo sobre el cual ya se está trabajando a nivel nacional en la Asociación Nacional de Escuelas e Institutos de Estudios Judiciales de la República Mexicana. Implica fuertes gastos, concentración de esfuerzos, participación del personal asignado a cada cargo, pero su mayor di-

19 “...¿cómo podemos evaluar la carrera judicial que se ha establecido en varias entidades federativas,... y hasta qué punto responde... a las características y necesidades de los respectivos poderes judiciales?... Y sobre todo,... ¿de que modo debe reconstruirse o reintroducirse la “actitud” (lealtad institucional, honestidad, conciencia profesional) de los jueces en un sistema que privilegia decididamente la “aptitud” (conocimientos, experiencia) como medio de selección y nombramiento de los juzgadores?”, presentación a *Cuadernos para la Reforma de la Justicia*, núm. 4, escrito por José Ramón Cossío Díaz, citado en la nota anterior.

ficultad estriba en la ausencia de uniformidad en la clasificación de los cargos del personal jurisdiccional en los distintos poderes judiciales del país, pues escudándose en la falta de recursos sigue permitiéndose que las mismas personas que realizan labores fundamentalmente de carácter administrativo, realicen también otras de carácter jurisdiccional —caso extremo ocurre cuando se envía al personal secretarial a realizar funciones donde porta la fe pública del juez—.

Afortunadamente dicha determinación de funciones es una tarea a la que se llega también por otros dos caminos, el de la planeación estratégica del desarrollo institucional, y el de la automatización de las funciones jurisdiccionales,²⁰ tal como en su momento se describirá en los rubros respectivos. En el primer caso, cuando ha llegado el momento de determinar quién o quiénes serán los responsables de instrumentar los proyectos que la situación institucional ha determinado como líneas de desarrollo, resulta indispensable identificar quiénes hacen cada cosa a fin de evitar la duplicación de funciones. Y durante la automatización de las funciones jurisdiccionales, al igual que en toda automatización de procesos de trabajo, si no se tiene respuesta a las interrogantes “qué debe hacerse”, “cuándo”, “por qué”, “dónde”, “cómo” y “por quién”, la determinación del proceso es incompleta y se convertirá en la base para producir un software que en el mejor de los casos sólo automatiza parcialmente el proceso, pero que en todo caso, no se adecua a la realidad en la cual tiene que aplicarse.

Por todo lo anterior, una de las tareas básicas para la ampliación de los servicios educativos, lo es la elaboración de los manuales de organización²¹ y de procedimientos de trabajo²² de cada área; ambos, a

20 Introducción de las tecnologías de la información y la comunicación para agilizar, controlar y supervisar tanto la eficiencia como el cumplimiento de términos procesales y características de actividades, promociones y/o resoluciones judiciales.

21 Documento que presenta “una visión conjunta de cada órgano judicial, unidad administrativa o de apoyo judicial que conforma el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, con información detallada referente a sus antecedentes, marco legal, atribuciones, estructura orgánica, funciones, organigramas, niveles jerárquicos, grados de autoridad y responsabilidad, así como canales de comunicación y coordinación... para definir responsabilidades, detectar omisiones y evitar duplicidades, estableciendo claramente el grado de autoridad y responsabilidad de los distintos niveles jerárquicos que la componen”. Definición tomada de la Guía técnica para la elaboración del Manual de Organización del Tribunal Superior de Justicia del D. F. (Dirección de Planeación, México, 2004, p. 4).

22 “Documento mediante el cual se establecen los lineamientos generales y específicos que deberán observar las unidades administrativas y de apoyo jurisdiccional para el diseño, elaboración, actualización, registro y aplicación de sus procedimientos. ...sirve como marco de referencia, para unificar los criterios en materia de elaboración de procedimientos”. Definición tomada de la Guía técnica para la elaboración y actualización de Manuales

efecto de simplificar y uniformar —en la medida de lo posible—, el organigrama de cada área y las funciones de cada integrante del organigrama.

3. *Ética judicial*

Bajo este rubro se engloban una serie de preocupaciones surgidas como ya se mencionó, a raíz de la insuficiencia de las actividades educativas para mejorar el nivel de los servicios jurisdiccionales. Originalmente el problema se abordó con la introducción de la materia de Deontología jurídica²³ en los planes de estudio de los cursos de formación para aspirantes a los distintos cargos de la función jurisdiccional. Esta decisión, cuando produjo resultados visibles, tuvo el defecto de alentar el fenómeno de la sumisión a la jerarquía institucional, afectando por ende el principio de autonomía e independencia judicial,²⁴ por lo mismo, este saber teórico que busca dirección para orientar la existencia, pero que no la proporciona, trascendió por concientizar a la dirigencia de la necesidad de proporcionar a sus colaboradores los lineamientos éticos que sin duda alguna mejorara la calidad de sus servicios. No obstante, el mismo motivo por el que antes no se habían ocupado de crear códigos de ética que establecieran la conducta que debían observar sus destinatarios: su ineficacia, las más modernas versiones de éstos, se presentan como códigos de carácter principialistas, esto es como catálogos de principios a los que sus destinatarios se adhieren voluntariamente, sin que en ellos aparezca sanción alguna para la inobservancia u olvido de sus propuestas, dejando tanto la aplicación de sanciones como

de Procedimientos del Tribunal Superior de Justicia (Dirección de Planeación del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, México, 2004, p. 3).

²³ La voz “deontología” proviene del griego *déontos*, lo necesario, lo que debe hacerse, y *logos*, tratado: tratado sobre lo obligatorio, lo normativo, o tratado sobre los deberes de una profesión. Y la expresión “deontología jurídica” es creada a finales del siglo XIX por Iclilio Vanni, filósofo idealista italiano, quien hablaba de una *deontología jurídica*, relativa a los deberes jurídicos haciendo ver la relación que existe entre las formaciones sociales y la actividad psíquica de los hombres. Véase *Lezioni di filosofia del diritto*, Università di Roma, Anno Accademico 1900-1901. Raccolte stenograficamente e compilate per cura di Ottorino Petroni, Roma, Litografia Casetti, 1901, pp. 14-16.

²⁴ “Como parte de su código personal y profesional los jueces deben evitar conflicto de intereses” afirma Anthony Kennedy, juez del Tribunal Supremo de Estados Unidos en su disertación “La ética judicial y el imperio del Derecho”, publicada en internet por el Departamento de Estado de Estados Unidos. Programas de Información Internacional (IIP). Temas de la Democracia. Septiembre de 1999 (<http://usinfo.state.gov/journals/itdhr/0999/ijds/kennedy.htm>).

la concesión de premios y beneficios a los órganos del sistema de carrera judicial, sin circunscribirse únicamente a vigilar la observancia de los principios éticos.

En verdad, si se considera que la *ética* de las personas es una especie de segunda naturaleza adquirida —no heredada como lo es la naturaleza biológica—, se deduce que es posible que las personas puedan moldear, forjar o construir su *êthos* o modo de ser; y por ende, que cuando la institución proporciona elementos para coadyuvar a que los servicios de justicia estén marcados por el sentido ético de sus prestadores, no se está pretendiendo un imposible, pero sí debe enfatizarse que obviamente se trata de un objetivo que no puede depender únicamente de la existencia o no de un código de ética, sino que su consecución depende más bien de una serie de actividades que crean el contexto social apropiado para propiciar esa toma de conciencia que significa la retención de valores a la forma de ser del individuo. Actividades que como ya se dijo antes, están encuadradas entre las denominadas de “capacitación continua”.

III. LA INSERCIÓN DE VÍAS ALTERNAS PARA LA SOLUCIÓN DE CONFLICTOS

Independientemente de sus orígenes históricos,²⁵ la razón de la inserción de vías alternas ha sido fundamentalmente la lucha por integrar a las poblaciones marginadas al orden jurídico imperante en la sociedad, el motivo de la propuesta y aparición —desde la segunda mitad del siglo XX— de formas alternativas a la vía jurisdiccional, como servicios de justicia que no en todos los casos fueron asimilados por las administraciones de justicia locales.

La propuesta del uso de estas vías alternas²⁶ (llámeseles justicia vecinal, justicia indígena, consejo de ancianos, conciliación intraprocesal, conciliación laboral, mediación, justicia restaurativa, justicia oral, arbitraje, amigable composición, etcétera) tienen repercusión en las políticas

25 Hay quienes se remontan a los colonizadores puritanos de Nueva Ámsterdam de finales del siglo XVI. Véase Singer, Linda, *Resolución de conflictos. Técnicas de actuación en los ámbitos empresarial, familiar y legal*, Argentina, Paidós, 1996, pp. 17-19, citado por Orozco, Wistano L. *et al.*, “Proyecto de justicia alternativa”, *Este País*, septiembre de 2002) y quienes se refieren a las costumbre existentes en las comunidades indígenas precolombinas, para la solución de conflictos por el consejo de ancianos o por el cacique natural de la comunidad.

26 En algunos casos son métodos alternos a la vía jurisdiccional y en otros son procesos o procedimientos alternos a los procesos jurisdiccionales tradicionalmente establecidos.

públicas de los poderes judiciales, a partir de la existencia de dos factores básicos: *a*) su empleo exitoso en ámbitos ajenos a la administración de justicia;²⁷ y *b*) la sensible reducción de las cargas de trabajo en el servicio de justicia.²⁸

En nuestro país, las vías alternas de las que más se han ocupado tanto los poderes judiciales locales, como los organismos nacionales del ramo (la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de la República Mexicana y las Reuniones Nacionales de Procuradurías de Justicia), independientemente del apoyo e insistencia que en diferentes instancias realizan organismos externos al sector,²⁹ son —en orden de aparición— la conciliación intraprocesal (integrada al proceso jurisdiccional), el arbitraje, la justicia indígena, la mediación, la justicia oral y la justicia restaurativa, amén de los estudios que desde la década de los ochentas se vienen realizando en busca de una simplificación de los procedimientos, en general.

Los resultados de la aplicación de éstos en algunos casos son notables, no obstante es evidente —tal como se comentaba en alguna plática informal durante la Reunión de Ministros de Justicia o de Ministros o Procuradores Generales de las Américas, celebrada en Buenos Aires, Argentina, del 1 al 3 de diciembre de 1997— que los más remotos ejercicios para la aplicación de modelos de justicia vecinal (en las *favelas* brasileñas, en la década de los setentas) demostraban que la inserción de los medios alternativos de solución de conflictos sólo se convierte en un éxito seguro cuando su establecimiento surge, paulatinamente, de la participación ciudadana, y como resultado de un trabajo coordinado de

27 En el ámbito del derecho internacional y en el mercantil, así como por su creciente adaptación a ámbitos tradicionalmente ajenos a la función pública, pero igualmente impactantes, como lo son las relaciones escolares, las relaciones vecinales, en el ámbito de los conflictos de género, en el de los conflictos ambientales, en el de las relaciones de producción o la atención a los usuarios de servicios, entre otros.

28 Otro aspecto que ha repercutido en la aparición de los métodos alternos en las políticas públicas judiciales, es el de la pertinencia, esto es, la pregunta sobre que tan pertinente es que se ocupen los jueces de conocer asuntos que agravan la carga de trabajo y cuya importancia dista de ser suficiente como para el elevado monto de los recursos que en ellos se emplean. No obstante, dado que la respuesta que tradicionalmente se dio a dicho problema fue el de la especialización y/o el de la distribución por cuantía, con efectos visibles en el crecimiento del organigrama institucional, pero sin efectos visibles en mejora del acceso de la ciudadanía a los servicios de justicia; es está una línea que en esta sede no se habrá de desarrollar.

29 Organismos tales como la American Bar Association-Capítulo México, ProDerecho (Programa de Apoyo para el Estado de Derecho en México), Sociedad y Justicia A. C., Instituto Mexicano para la Justicia A.C., CIDE A. C. (Consejo Impulsor del Desarrollo Empresarial), entre otros.

preparación del personal jurisdiccional, así como de la promoción de los métodos alternativos entre los abogados litigantes y la ciudadanía misma. Lo que nos lleva a abordar las condicionantes del éxito de su introducción en nuestro contexto.

1. *Requerimientos básicos*

El objetivo de incrementar los niveles de acceso de la ciudadanía con la inserción de vías alternas —aun cuando en el discurso teórico se repita que con éstas se suprimen limitaciones derivadas del desconocimiento de la lengua, la ignorancia del derecho, la falta de recursos, o la falta de tiempo— requiere de la presencia de cuatro elementos básicos: a) elección y capacitación bastante del personal que prestará los servicios para que resulten coherentes y satisfactorios a los ojos de la ciudadanía y los justiciables en general; b) planeación y ejecución de políticas de comunicación social específicas; c) actividades de acercamiento y promoción con distintos sectores de la comunidad tanto para la captación de asuntos, como de consensos y recursos —inclusive—, y d) de la celebración de convenios interinstitucionales para capacitarles sobre los nuevos servicios que se ofrecen y para la remisión de asuntos a las instancias del Poder Judicial. El énfasis se pone evidentemente en las tareas de relación con el público porque en nuestro medio, históricamente, la ciudadanía no participa en la construcción de las instituciones de la sociedad, ni colabora con el cumplimiento de la normatividad jurídica que da fundamento al Estado.³⁰

El escenario de estas vías alternas en nuestro contexto está determinada tanto por su reciente inclusión en la legislación del estado de Zacatecas (Ley de Justicia para Adolescentes, Código Familiar, y Nuevo Código Procesal Penal) como por los trabajos hasta ahora realizados para introducir la mediación, la justicia restaurativa y la oralidad entre los servicios de justicia que ofrece la institución³¹ y para que todo ello se tra-

³⁰ Ausencia de participación y colaboración tanto de quienes realizan la función pública, como de la sociedad civil misma, dícese que a consecuencia de que las instituciones de la sociedad —por regla general— se instauraron de manera autoritaria y en medio de un divorcio absoluto con las necesidades populares, esto es, de manera no-consensuada y atendiendo fundamentalmente a la oportunidad de negocio o del momento político. Véase Semo, Enrique, *Historia del capitalismo en México*, México, ERA, 1979.

³¹ Lo que no obsta para dar continuidad a estas acciones con la posible introducción de la conciliación intraprocesal y de la oralidad en materia civil, así como colaborando con otras instituciones públicas y privadas para la inserción de la mediación en ámbitos como el educativo, el comunitario o en donde resulte conveniente como medio de pacificación social.

duzca en un incremento de los niveles de acceso de la ciudadanía a los servicios de justicia, además de trabajar —como en parte ya se está haciendo— para atender los aspectos antes mencionados, es indispensable mantener una actitud vigilante sobre algunos otros detalles que a continuación se describen.

2. *Requerimientos para introducir la mediación y la justicia restaurativa*

En el caso de los servicios de mediación y justicia restaurativa, es necesario que se planteen como servicios de carácter administrativo por dos motivos. *Primero*, para no atribuirle al mediador un *imperium* (autoridad) y capacidad para decir si un convenio se apega o no a derecho (valor de cosa juzgada) que sólo tiene el juzgador.³² *Segundo*, porque estos servicios tienen como objetivo que los acuerdos y/o convenios que se alcancen se cumplan fundamentalmente, por proporcionar a los participantes tal nivel de satisfacción y entendimiento, que además de que se cumplan por su propia voluntad, permitan darle continuidad a la relación previamente existente entre ellos, aspectos ambos que no se verificarían cuando el cumplimiento de los acuerdos dependan de la intervención de la autoridad judicial.

De hecho, tanto en la mediación civil-mercantil, como en la familiar, se prevé la figura de la “remediación”, como otra oportunidad para volver a establecer acuerdos cuando las partes no los cumplen por causas ajenas a ellos, o por haberse equivocado previamente, al calcular sus necesidades reales. Y sólo se plantea la posibilidad de acudir al juez para que sancione el convenio alcanzado y le dé el carácter de cosa juzgada, para cuando las partes así lo requieran.³³

Por otra parte, si bien en materia penal o de justicia para adolescentes no existe la remediación, el procedimiento de mediación que aquí se hace tiene carácter restaurativo, lo que quiere decir que con él se busca restaurar el tejido social existente antes de la comisión del acto delictivo o de aquella conducta que agravia la paz pública; y esto es algo que, en principio, no se logra si, contrariamente a lo que pretende la justicia restaurativa —*la responsabilización de sus propios actos por parte del ofen-*

³² Función jurisdiccional para la cual se le ha capacitado *ex profeso*, y para la cual, al mediador no se le capacita, luego que de él se requieren habilidades que son fundamentalmente, producto del empleo de técnicas de comunicación.

³³ Para que no pierda celeridad el procedimiento alterno, se suele plantear alguna reforma procesal que el juez —en vía de jurisdicción voluntaria—, resuelva la promoción de manera expedita.

sor o victimario y el perdón de los agravios por parte de la víctima y/o los ofendidos—, los acuerdos están forzados por el peso de la ley. Asimismo, luego que en estos casos la mayoría de los acuerdos son de tracto sucesivo y sólo hasta su total cumplimiento se consigue el completo perdón de la víctima y/o los ofendidos, los mismos ordenamientos que disponen estos procedimientos alternos, establecen que la extinción de la acción sólo sea sancionada hasta que se hayan cumplido los acuerdos así alcanzados.³⁴

Otros dos aspectos en los que se debe mantener una actitud vigilante en materia de mediación y justicia restaurativa son, por un lado, la necesidad de que ambas vías sean servicios que se ofrezcan a la ciudadanía aún antes de que sus conflictos pasen a ser del conocimiento de una autoridad jurisdiccional,³⁵ y por el otro, si con estos servicios se pretende también dar pie a un proceso de pacificación social (por los efectos que en los individuos produce el aprender a afrontar los conflictos de manera diferente a las que comúnmente se suelen usar), debe vigilarse que la capacitación y selección de los mediadores provea de personas que además de conocimientos —cosa que ya se ha proporcionado a los aspirantes al cargo—, también tengan las habilidades y características de personalidad requeridas para el cargo.

Finalmente, a lo señalado en los párrafos anteriores cabe agregar como actividades pendientes para una introducción formalmente adecuada de la mediación al sistema jurídico vigente de la entidad, la presentación ante la legislatura local, de la necesaria reforma a los ordenamientos vigentes para la armonización legislativa correspondiente.

3. Requerimientos para introducir la oralidad

En el caso de la introducción de la oralidad, debe señalarse que independientemente de la casi satisfactoria determinación de los términos y el contexto en que operará la justicia penal y la especializada para ado-

³⁴ Véase los párrafos segundo y tercero del artículo 104 del Nuevo Código Procesal Penal, así como los artículos 53 y 55 de la Ley de Justicia para Adolescentes. Aun cuando en este último caso erróneamente se deje esa sanción en manos del Ministerio Público.

³⁵ Porque si bien en el proyecto de Reglamento Interior del Centro de Mediación (artículos 9, 93 y 103) y en el Código Familiar (artículos 66, fracción V, 137 y 373, entre otros), así se prevé, en el Nuevo Código Procesal Penal y la Ley de Justicia para Adolescentes aún deberán adecuarse para dar espacio a una acción preventiva que permita introducir a la mediación desde que comienza la descomposición social, aun cuando sólo exista la comisión de faltas administrativas, sin necesidad de esperar a que se presente la comisión de un hecho delictivo o que los conflictos alcancen tal carácter.

lescentes en el estado de Zacatecas, es necesario señalar que en ambos casos están pendientes de realizar, además de las acciones antes señaladas como condicionantes para la introducción de vías alternas a los servicios de justicia,³⁶ el ejercicio del derecho de iniciativa para promover las reformas que ya se tienen determinadas para la Ley de Justicia para Adolescentes y a su marco normativo; así como la revisión y determinación de las reformas que eliminen imprecisiones del nuevo Código Procesal Penal y adecuen el correspondiente marco normativo, para promover las reformas a dicho ordenamiento antes del inicio de su vigencia.³⁷

Asimismo, como parte de los artículos transitorios y señalado como “disposiciones adicionales”, se establecen dos artículos que determinan la integración de una comisión para la implementación (instalación y puesta en marcha) del nuevo sistema de justicia penal, que obviamente se ocupará de determinar la estructura, los recursos, los niveles de capacitación y actividades de difusión que se realizarán para cumplir con el objetivo de su creación, aun cuando tal comisión todavía no se haya constituido y que los trabajos para dicho objetivo ya estén en curso, contrariamente a los requisitos que condicionan el desarrollo de la administración pública, señalados ya en páginas anteriores de este trabajo.

IV. LA IMPLANTACIÓN DE LOS RECURSOS QUE OFRECEN LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN

El objetivo de toda introducción de las tecnologías de la información y comunicación evidentemente es el de proporcionar celeridad y eficacia a los procesos de trabajo y en el ámbito de la administración de justicia el propósito no es diferente, no obstante, en la actualidad se prevé que esa celeridad represente también incrementos en los niveles de seguridad jurídica y legalidad insitos a los procesos jurisdiccionales.³⁸

36 a) Elección y capacitación bastante del personal que prestará los servicios; b) desarrollo de políticas de comunicación social específicas; c) actividades de acercamiento y promoción con distintos sectores de la comunidad; y d) celebración de convenios interinstitucionales para capacitarles sobre los nuevos servicios.

37 “Dentro del término de doce meses contados a partir del día siguiente de la publicación de este Código en el Periódico Oficial...” dispone el texto del artículo octavo transitorio de dicho ordenamiento.

38 El procesamiento de información también cobra particular relevancia a raíz de la entrada en vigor de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado, estableciendo atribuciones, funciones y obligaciones para la catalogación, resguardo y alma-

1. *Estrategias recomendadas*

No obstante, los logros siempre están condicionados por dos factores: a) la comprensión que las autoridades judiciales tengan de las posibilidades y limitaciones de la tecnología; y b) de quienes se involucren en el desarrollo de estas tareas.

“Comprensión” que, en el primer caso, se circunscribe a tener un conocimiento de lo que se ha podido hacer en otras latitudes, y de lo que se requiere y puede llegar a hacerse en el contexto de cada Poder Judicial; e “involucramiento” que, en el segundo caso, hace referencia a la conformación del grupo interdisciplinario referido con anterioridad (*compuesto por individuos provenientes de los niveles de mando y del personal que realiza las tareas sujetas a revisión*) como una de las condiciones de éxito de la reforma a la administración de justicia, y que en el desarrollo de estas actividades, el énfasis se pone en la participación del personal directamente involucrado en la realización de las tareas que se espera automatizar,³⁹ luego que está probado que el aspecto más relevantes de un proceso de automatización se encuentra en la determinación previa de qué es y cómo se realizan los procesos de trabajo en la realidad, y de cuál es la diferencia existente entre esa realidad y la forma como idealmente deben de realizarse los diferentes procesos y procedimientos de trabajo que conforman los servicios que se quieren automatizar, pues del análisis de esa realidad y de esa diferencia, los operadores jurídicos, las autoridades y los informáticos determinan: a) hasta qué punto la automatización puede reproducir la forma como se realizan las cosas en la actualidad (sin otro cambio que la sustitución de las herramientas de trabajo); b) hasta qué punto las soluciones propuestas por los informáticos deben y pueden introducirse (según los requerimientos planteados, independientemente de que sean soluciones *ad hoc* o que se trate de la introducción de sistemas ya probados en otras latitudes), y c) en qué momento se requiere de la introducción de reglamentos de trabajo, y/o de reformas a los ordenamientos existentes.

cenaje de todo tipo de datos, registros o archivos, para que la información destinada a consulta pública sea producida con oportunidad y calidad y debidamente validada.

³⁹ “Necesariamente tienen que especificarse las tareas jurisdiccionales, determinando inclusive, las de orden administrativo que pueden retrasar las funciones jurisdiccionales o generar fenómenos de corrupción... Es necesario identificar, revisar, sistematizar y sólo hasta entonces se empieza a automatizar”. Véase Riande Juárez, Noé Adolfo, “Introduciendo las tecnologías en la administración de justicia”, publicado en *Aulex.com*, revista electrónica de información jurídica en Internet (<http://www.aulex.com.mx>). Monterrey, noviembre de 2002.

El desarrollo de trabajos de automatización en otros poderes judiciales refieren la importancia que tiene el considerar las condicionantes antes referidas (“comprensión” e “involucramiento”) pues la cantidad y aplicabilidad de los sistemas informáticos que se desarrollen, siempre dependerán de la medida en que se atiendan tales prevenciones; lo que en otras palabras se podría expresar así: resultados y avances siempre los habrá, los profesionales de la informática siempre encontrarán algún grupo de actividades que se puede automatizar, pero los problemas que esto genera son de diferente orden, representa dispendio de recursos, esfuerzos y acciones desorganizadas e infructíferas, por el desconocimiento tanto de la realidad que se espera transformar, como de las repercusiones que en sistema tiene la introducción de sistemas ya probados pero no adecuados a la realidad institucional, o bien que reproducen vicios o fallas administrativas tales como la duplicación de funciones, entre otras. La transformación que ofrece la introducción de tecnologías no puede concebirse sólo como una sustitución de actividades manuales por trabajo frente a las computadoras, con el que se sigan haciendo las mismas cosas que antes sólo que de manera más cómoda y con mayor rapidez, debe ser una transformación que incremente la eficacia en la impartición de justicia y la eficiencia con que se realizan las diferentes tareas que conforman los procedimientos jurídicos; y una eficaz impartición de justicia se da cuando se cumple con los objetivos que le plantean a la administración de justicia, nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículos 14, 15, 16, 17, 18, 19 y 20), la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículos 8o., 10 y 11), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Parte III, artículos 9o., 11, 14 y 15), la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (artículos XVIII y XXVI), y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículos 7o., 8o., 9o. y 10); esto es, cuando se “*proporciona legalidad y seguridad jurídica*” a los gobernados, impartiendo justicia con base en criterios ciertos y procedimientos legalmente establecidos.

2. Posibilidades y limitaciones

Las posibilidades y limitaciones actuales de la tecnología (incluyendo de manera genérica equipamiento, software, recursos organizacionales, recursos de información, de capacitación, de cultura informática, etcétera) aplicada en nuestro ámbito nos plantean el siguiente escenario:

Es posible a) un aprovechamiento pleno de los recursos informáticos existentes; b) el reaprovechamiento y optimización de los sistemas esta-

dísticos en operación; c) establecer el proyecto de sistematización y simplificación de los procedimientos jurisdiccionales; d) implementar mejoras tecnológicas al servicio de justicia automatizando el empleo de modelos de acuerdos y resoluciones estandarizados, generación automática de testimonios, edictos, cédulas, etcétera; e) diseñar y presentar el Proyecto de Oficialía de partes virtual analizando y determinando los criterios para el desarrollo de algoritmo de encriptación propietario, empleo y reglamentación de una de firma digital, envío de notificaciones por correo electrónico; f) diseñar y presentar el proyecto de digitalización y reorganización del archivo judicial analizando y determinando la forma de operar del archivo judicial, los criterios de integración del expediente (para determinar las características del expediente electrónico), de destrucción y de digitalización de los mismos; g) desarrollo de sistemas de *caseflow* para la gestión del trabajo jurisdiccional (Sistema Informático Integral de Gestión Judicial, que agilice la impartición de justicia en todos los Tribunales y Juzgados del Poder Judicial y Sistema de Monitoreo Virtual que facilite la transparencia y la seguridad en el desempeño de las actividades cotidianas en los Juzgados del Poder Judicial) y de sistemas de *workflow* para la gestión del trabajo administrativo (Sistema Informático Integral de Gestión Administrativa que facilite la toma de decisiones y acciones para el manejo eficiente y transparente de los recursos presupuestales) reemplazando los expedientes en papel por archivos magnéticos con procedimientos de evaluación automatizados; h) desarrollo de sistemas tipo *datawarehouse* para la producción automática de información generadora de políticas públicas tanto al interior del Tribunal, como en los ámbitos estatal y federal; i) interpretación y reformas al texto de los ordenamientos sustantivos y adjetivos de los procedimientos jurisdiccionales que validen el aprovechamiento de los recursos tecnológicos disponibles; y g) implementar de mecanismos de ilustración a la ciudadanía sobre los pasos a que están sujetos los procedimientos jurisdiccionales; entre otros. En cada caso existe al menos un producto ya probado que debiera revisarse para determinar la oportunidad de su empleo en nuestro contexto.

Entre las limitaciones más comunes que suelen encontrarse en el ámbito de los poderes judiciales están las siguientes: a) el equipamiento tecnológico existente (en general, incluyendo cualquier tipo de tecnología, desde radiolocalizadores, hasta antenas parabólica, pasando por los recursos informáticos —son pocos los casos de empleo de tecnologías que proporcionen una mejoría al servicio en general, como en el caso de las cámaras de video de seguridad) se utilizan preferentemente para facilitar el trabajo mas no para perfeccionarlo; b) el equipamiento

informático existente se utiliza básicamente como máquinas de escribir eléctricas; c) el software existente se subemplea y abunda el software pirata; d) aun cuando prevalece el personal interesado en su capacitación para poder emplear las tecnologías de la información, se subemplea la infraestructura de las escuelas judiciales para capacitar en materia informática; e) el personal capacitado no tiene posibilidades de practicar lo aprendido y el interesado en aprender, no tiene suficientes oportunidades para capacitarse; f) los pocos sistemas que inciden en el trabajo jurisdiccional carecen de ayuda “en línea”, carecen de manuales, los titulares de las áreas en las que se aplican desconocen todo su contenido, sus beneficios y limitaciones operativas, asimismo, son sistemas que, al no mostrar una ruta crítica del procedimiento, no sirven para orientar a los justiciables durante el desarrollo de sus asuntos; g) la red se emplea en pocas tareas; y h) falta normatividad que obligue a los destinatarios a usar y preservar los recursos informáticos. En nuestro Estado una de las primeras tareas que habría que realizar sería un relevamiento diagnóstico del actual estado de cosas, para determinar el nivel de beneficios producidos por la introducción de dichas tecnologías y el nivel al que podría aspirarse e integrarse como parte de un plan de desarrollo estratégico institucional.

3. *La generación de información*

Si bien es claro que el objetivo de la introducción de tecnologías en el ámbito de la administración de justicia es celeridad y eficacia en los procesos de trabajo, existen tres aspectos que —aun cuando ya se mencionaron de manera rápida y colateral— complementan este eje de desarrollo de la reforma que nos ocupa; y que se derivan del fenómeno producido por la capacidad emergente de generación de información que se adquiere con el desarrollo de estas tareas.

Necesitamos ser capaces de ordenar e interpretar la información que generamos nosotros mismos, mediante un empleo oportuno de las tecnologías, especialmente si se conforma la red estatal de información para recoger a través de un lenguaje común, las “experiencias” de los juzgados y las áreas de apoyo al trabajo jurisdiccional, para que este trabajo genere un diálogo permanente entre la institución y la sociedad civil. Concretamente a las experiencias que hacen referencia a cuatro distintos tipos de información.

Los dos primeros son de manera específica: a) los datos e informes de las actividades, las personas y los bienes implicados en cada uno de

los procesos a través de los cuales realizamos nuestro trabajo jurisdiccional y el considerado de tipo administrativo, para disponer de información que podría incrementar la seguridad jurídica de la población y de la misma institución, así como la celeridad con la que se le atiende a la ciudadanía; y *b)* los “Indicadores de eficiencia” para dar cuenta al público del comportamiento estadístico alcanzado mediante la aplicación de medidas específicas para el mejoramiento de nuestros órganos de impartición de justicia (*pueden usarse como indicadores de eficiencia el número de asuntos que se inician por año; el número de casos resueltos y pendientes de resolver en ese mismo periodo; etcétera, entre otros, obviamente, acompañándolos de comparaciones periódicas que nos permitan hacer interpretaciones sobre el andamiaje de la institución*).

En ambos casos nos referimos a la información que generarían los sistemas de Gestión Judicial y el de Monitoreo Virtual para vigilar el desempeño jurisdiccional, generando certeza y confianza sobre el diario desempeño de los juzgados, entre su personal y la dirigencia del tribunal.

El tercer tipo de experiencias que se debe administrar es la información que permanentemente se produzca de las actividades administrativas que permitan incrementar la transparencia en el manejo de los recursos de la institución, informando sobre los requisitos para su realización y consecuencias previstas.

El cuarto se refiere a la información que permanentemente se produce por el ejercicio de las funciones jurisdiccionales y que permite establecer un diálogo permanente con los justiciables y la ciudadanía en general que incremente la confianza en la administración de justicia por presentar y explicar al público, los pasos que sigue un expediente —sin poner en riesgo la integridad del proceso jurisdiccional—, por informar sobre los requisitos para su realización, sobre la fundamentación de las actividades procesales, así como sobre sus consecuencias y las alternativas de continuidad previstas por la ley, entre otros.

En los dos últimos casos se hace referencia a dos tipos de información que permitirán emprender una cruzada para la dignificación del personal jurisdiccional, para obtener la confianza del público, el reconocimiento social y llegar a constituir una autoridad aceptada por la comunidad, o al menos “que resulte aceptable al ciudadano”,⁴⁰ respaldada por las medidas que más adelante se señalaran en el tema “políticas de comunicación social”.

⁴⁰ Véase Riande Juárez, Noé Adolfo, “Fortalecer el Poder Judicial”, *Aulex.com*, Revista electrónica de información jurídica en Internet (<http://www.aulex.com.mx>), Monterrey, marzo de 2003.

V. REDEFINICIÓN DE PROCESOS Y REORGANIZACIÓN

Aun cuando en nuestro Estado ya tuvo lugar la redefinición de procesos más solicitada a nivel nacional —la reforma procesal penal que establece el juicio oral o proceso por audiencia, concentrado, público y conforme al principio de inmediación—, debe advertirse que uno de los recursos más gastados en toda Latinoamérica —en el enfrentamiento a las ineficiencias en la prestación de los servicios de justicia— ha sido y es el de hacer reformas legislativas, reformas que generalmente pretenden la transformación de los procesos judiciales y la reorganización administrativa de los tribunales; no obstante ello, se trata de un tipo de medidas que necesariamente han de acompañar cualquier esfuerzo que se realice para volver más expeditos los servicios de justicia, o para dar acceso a sus servicios al mayor número de ciudadanos posible, pues de nada sirve reorganizar el servicio de justicia si el Estado no proporciona los medios jurídicos y materiales que hagan viable las eventuales bondades de las reformas.

El único problema es que toda reorganización de la administración de justicia es benéfica sólo cuando se sabe que debe reformarse, en función de los objetivos que se persigan (*como ya se mencionó anteriormente, se persigue eficiencia, celeridad y mayores niveles de acceso, sin perder de vista objetivos tales como “juzgar en conciencia”, “suficiencia en la obtención y gestión de recursos” y “reconocimiento social”*). No es fácil determinar qué es lo que debe reformarse, ni lo es el distinguir cuáles objetivos son urgentes, cuáles necesarios y cuáles simplemente deseables. Y luego que no se puede llevar a cabo dicha reorganización cuando se desconoce a ciencia cierta la realidad en la que se está parado, y mucho menos cuando se trata de adivinar sin mayor análisis los objetivos que se deben perseguir, esa reorganización debe partir de una revisión crítica de los paradigmas que dan sustento a la organización institucional existente, así como a las actividades con las que se da cumplimiento a los procesos y procedimientos establecidos.

Para satisfacer tales expectativas⁴¹ será necesario conducir dicha revisión a través de métodos probados como la planeación estratégica, la reingeniería o reestructuración de procesos y/o la psicología industrial/educativa, independientemente de la conveniencia de tomar experiencia de los esfuerzos realizados por otros poderes judiciales para consolidar

41 Considerando los elementos que para este propósito nos señala el *Libro blanco de la reforma judicial* en su capítulo cuarto: Reglas y procedimientos, Organización (instituciones), Actores y Cultura jurídica. Véase Caballero Juárez, José Antonio *et al.*, *Libro blanco de la reforma judicial. Una agenda para la justicia en México*, México, SCJN, 2006.

sus reformas al sistema de administración de justicia; e insistimos, en dicha reconstrucción necesariamente deben escucharse tanto el diagnóstico de los operadores directos del servicio de justicia, como la calificación de la comunidad.

1. *Políticas públicas*

Considerando la máxima de toda administración pública en tiempos de cambio, que establece que las responsabilidades de los distintos órganos del Estado debe orientarse no hacia la justificación del estado de cosas que conserva la administración, sino a la participación activa en las tareas que se realizan para transformarla orgánicamente; para evitar el excesivo avance de las tareas administrativas por sobre las judiciales, la delegación de funciones judiciales en empleados subalternos, la constante duplicación de tareas por falta de oficinas centrales, la carencias de uniformidad en las rutinas de trabajo, las deficiencias de comunicación entre los diversos operadores del sistema, el permanente incremento de trámites innecesarios, el desaprovechamiento de recursos humanos y materiales, el volumen de trabajo en aumento permanente, etcétera, etcétera *ad infinitum*, el punto de partida es la determinación de políticas públicas para el Poder Judicial a partir de un proceso de planeación estratégica.

Después de que se ha determinado la misión, la visión y los valores de la institución, para llegar a la determinación de los objetivos estratégicos de la misma es necesario mantener una práctica periódica de determinación de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas que conduzca a la constante determinación de prioridades de los diferentes proyectos políticamente correctos, hacia los cuales se oriente la actividad del tribunal (*las fortalezas son aspectos de aquello que se espera hacer “la misión” que se está haciendo muy bien, o para lo cual se estima que ya se cuenta con todos los elementos necesarios para llevarlo a la práctica; las oportunidades son las condiciones o recursos existentes, tanto al interior como al exterior de la institución que deben aprovecharse para fortalecerla o simplemente para hacer mejor lo que se está haciendo; las debilidades son aspectos de lo que se esperaba hacer “y/o condiciones internas” que necesitan fortalecerse; y las amenazas son las condiciones o recursos existentes —tanto al interior como al exterior de la institución— que deben combatirse y/o atenderse o desecharse, por poner en riesgo el cumplimiento de la misión prevista para la institución*), pues una vez que se sabe con precisión qué corresponde hacer, ya es posible establecer o adecuar programas de trabajo, normatividad

interna, programación presupuestal; y perfiles profesionales del personal, y para la concreción de cada proyecto, necesariamente debe establecerse la secuencia de actividades preestablecida encaminada a la consecución de un fin o meta medible, así como el tiempo y costo previsto (*determinar una secuencia de actividades es una tarea de descripción de hechos que nunca es lineal; un procedimiento puede idealizarse y pensarse “primero hago esto, después aquello, luego el otro” y así sucesivamente, pero para que esa tarea de planeación sea fructífera, necesariamente, a cada paso, deberán preguntarse e identificar ¿cuál es la actividad que tendría que realizarse, en alternativa de esta?; y ¿se están desglosando bien las actividades o se están acumulando grandes grupos de actividades en una sola? para no correr el riesgo de que, si alguna tarea de ese conjunto no se cumple, todo se venga abajo sin que quede en claro en qué momentos no se cumplieron y qué es lo que puede hacerse en sustitución*). Reconociendo, en todo caso, a cada proyecto como un objetivo estratégico institucional y, por ende, el carácter de responsabilidad institucional, independientemente del nivel de prioridad que se asigne al mismo (indispensable/necesario/deseable) y de la organización que se tenga —o llegue a desarrollarse—, para cumplir con lo proyectado.

2. El ejercicio de la facultad de iniciativa

Dentro de todo este proceso de revisión, reorganización institucional y planeación de su desarrollo, no debe ignorarse que independientemente de todo ello existen áreas del trabajo jurisdiccional en las que precisa hacer reformas al orden jurídico vigente y que el Poder Judicial, tiene una facultad de iniciativa que debe aprovecharse para el mejor cumplimiento de su función, por lo que al respecto también será de gran utilidad que exista una comisión encargada de identificar las áreas necesitadas de adecuaciones a los ordenamientos que las rigen y de plantear las propuestas de reformas correspondientes en un término adecuado a las necesidades existentes.

Ya se ha mencionado anteriormente que están pendientes de realizar reformas a la Ley de Justicia para Adolescentes, al nuevo Código Procesal Penal, así como a todo el marco jurídico en el que se aplicarán estos ordenamientos y otros relativos a la mediación, al derecho de familia, o al nuevo orden institucional del propio Poder Judicial de Zacatecas, pero ya emergen en el panorama actual la necesidad de afrontar nuevos retos, tales como la justicia oral en materia civil y familiar, para los cuales

no se puede improvisar ni traspasar directamente las experiencias habidas en otros lugares de la república.

En fin, los beneficios de la reorganización y de las reformas legislativas pueden trascender por mucho los objetivos de la reforma a la justicia, pues a partir de ello, además de que la ciudadanía podrá valorar si el presupuesto solicitado o el gasto realizado tienen por objeto dar cumplimiento a la misión, visión y objetivos estratégicos de la institución, puede inclusive, llegar a pensarse en mejoras a las percepciones del personal en general, al establecimiento de un servicio de prestaciones propio del Tribunal, a la creación de patronatos que sufraguen el crecimiento institucional, entre otros, así como el dar paso a una verdadera independencia del Poder Judicial.

VI. OBJETIVOS COMPLEMENTARIOS DE LA REFORMA

Otras actividades que destacan también entre las que suelen realizar los poderes judiciales para la reforma de la administración de justicia, se encuentran el desarrollo de estrategias de comunicación social, el combate a la corrupción, así como la adecuación de instalaciones e infraestructura.

1. *El desarrollo de estrategias de comunicación social*

En este rubro se suele plantear fomento de relaciones más estrechas entre la administración de justicia y los medios de comunicación acordes con la necesidad de fortalecer el Estado de derecho, difundiendo las actividades que se realizan para mejorar el nivel de los servicios que la administración de justicia ofrece. Siendo necesario para tal propósito:

- 1) Proporcionar a los medios de comunicación —y hacer que a su vez ellos brinden a la ciudadanía— información sobre la manera como opera la administración de justicia para transformar la percepción que la ciudadanía tiene de la administración de justicia en general.
- 2) Brindar información a los medios de comunicación de manera fluida, objetiva y de buena fe, sobre los asuntos que ocupan la atención del público, estableciendo mecanismos que aseguren que la difusión de información precisa y objetiva que no ponga en riesgo la integridad del proceso judicial.
- 3) Difundir ampliamente, a través de los diferentes medios de comunicación a nuestro alcance, desde la prensa escrita, hasta el em-

pleo de nuestra página en Internet, la determinación de las actividades posibles a lo largo de cada procedimiento que se sigue en este Tribunal, tanto para control de la juridicidad, como para la imposición de sanciones administrativas, como parte de los esfuerzos para la dignificación del personal jurisdiccional, del abogado de parte y de la administración de justicia en general; y

- 4) Empezar una cruzada para la dignificación del personal jurisdiccional, respaldadas por las medidas que más adelante se señalan, que incluya entre sus objetivos primordiales, obtener la confianza del público, el reconocimiento social, el constituir una autoridad aceptada por la comunidad o al menos que resulte aceptable a la ciudadanía.

2. El combate a la corrupción

El combate a la corrupción e impunidad judicial, ineludiblemente, pasa por el establecimiento de los mecanismos educativos y de control de la juridicidad en los procedimientos a los que ya se ha hecho referencia en los capítulos referidos a la capacitación judicial y la introducción de tecnologías, no obstante, es de la mayor relevancia para este propósito:

- 1) Tratándose de la descripción que pone en evidencia todas las actividades posibles a lo largo de todos o cada uno de los procesos y procedimientos que se siguen en el tribunal, dicha descripción, necesariamente tendrá la característica de ser educativa, además de controlar la ejecución de las actividades descritas, generando así altas probabilidades de descubrir los actos de venalidad de nuestro personal en perjuicio de la administración de justicia y de la ciudadanía.
- 2) Se deben elaborar las propuestas legislativas que permitan establecer sanciones disciplinarias para el personal jurisdiccional que no someta su actuación conforme a las posibilidades previstas para controlar la juridicidad de los procesos, como parte de los esfuerzos para dignificar el trabajo realizado por el personal jurisdiccional y por la administración de justicia en general; y
- 3) Se deben elaborar las propuestas legislativas que permitan establecer sanciones administrativas para los abogados litigantes y para el público en general que, aun cuando no cometa cohecho, pretendan que las actuaciones judiciales se distancien de las posibilidades previstas para controlar la juridicidad de los procesos, como parte de los esfuerzos para la dignificación del abogado liti-

gante y transformar la mentalidad de la ciudadanía en general, y de los justiciables en particular.

3. *La adecuación de instalaciones e infraestructura*

Este es un tema que siempre está supeditado a la independencia económica del Poder Judicial. Aquí siempre encontramos objetivos, tales como la implementación de programas de construcción y remodelación de inmuebles; de programas de redistribución distrital de juzgados; de programas de renovación de equipamiento, de mobiliario y equipo de oficina, del parque vehicular. Objetivos que necesariamente deberán sujetarse a una planeación estratégica, pero para los cuales es indispensable:

- 1) Que las distintas áreas del Tribunal dispongan de suficientes recursos económicos para contribuir efectivamente en el fortalecimiento del mismo, estableciendo la costumbre de programar sus gastos, con base en la planeación de proyectos a corto, a mediano y largo plazo, debidamente discutidos antes de su aprobación para la dignificación de la administración de justicia en general; y
- 2) Que los recursos destinados a la función judicial estén sujetos a un mayor control presupuestario por parte del propio Pleno del Tribunal.

VII. NECESIDADES PARA LA REFORMA

De manera genérica puede concluirse aseverando que las tareas que la reforma de la administración de justicia plantea como necesarias para el desarrollo de una auténtica reforma de la administración de justicia, requieren mínimamente de la existencia de tres elementos básicos, una capacidad de análisis de la estructura lógica de organización judicial y de los ordenamientos que le dan sostén, de habilidad para profundizar en la interpretación de los procedimientos jurídico-administrativos propios del Poder Judicial, así como de experiencia en el manejo de las técnicas de planeación estratégica.

Se trata de habilidades que de manera específica se requieren para cumplimentar las siguientes tareas:

- El desarrollo de análisis en materia de reforma de la administración de justicia.
- El desarrollo de análisis en materia de planeación estratégica institucional.

- La revisión de los procesos de capacitación de las escuelas judiciales y la ampliación de los servicios educativos.
- La conformación y desarrollo de la carrera judicial.
- La elaboración y puesta en práctica de un *código de ética*.
- La automatización de los procedimientos jurisdiccionales (digitalización del archivo judicial, oficialía de partes virtual, sistema de gestión, jurisdiccional tipo *casflow* y sistema de gestión administrativa tipo *workflow*, sistema estadístico y sistema de monitoreo y evaluación del desempeño).
- El desarrollo de estrategias de comunicación social.
- La elaboración de documentos y discursos que expresan la postura oficial.
- La inserción de los métodos alternos de solución de conflictos (mediación y justicia restaurativa; procesos de selección y capacitación continua, automatización de servicios).
- El desarrollo de reformas legislativas en materia de procedimientos orales.
- El desarrollo de reformas legislativas en materia de justicia para adolescentes.
- El desarrollo de reformas legislativas en materia de familia.
- El desarrollo de reformas legislativas en materia de colegiación.
- El desarrollo de reformas legislativas en materia de teoría general del proceso; y
- El desarrollo de investigaciones para la función jurisdiccional.

Dichas capacidades, entre otras, deben estar presentes en un órgano cuya misión sea auxiliar a la Presidencia en su función para un mejor desarrollo del Tribunal Superior de Justicia, así como en el cumplimiento de sus funciones ante la ciudadanía; prestándole servicios que signifiquen respuestas satisfactorias, de calidad, confiables y de alternativa, mediante el empleo de tecnologías actualizadas y suficientes, por parte de un personal satisfactoriamente capacitado y remunerado para proporcionar y realizar actividades de asesoría, apoyo técnico-legislativo, de introducción de reformas legislativas, investigaciones jurídicas, redacción de documentos que fijen la posición oficial, investigaciones estructurales, de representación técnica de la institución, de dirección en la inserción de los métodos alternos (*creación y desarrollo del respectivo Centro de Mediación*), en la ampliación de los servicios educativos, en la automatización de los procedimientos jurisdiccionales, y en el desarrollo de estrategias de comunicación social. En síntesis, un área dedicada a fortalecer y apuntalar los esfuerzos de reforma institucionales.