



MESA 6

“Constitución y Justicia Cotidiana”

En virtud de los resultados de la Consulta sobre Justicia Cotidiana, y la ausencia de los impartidores de justicia en ese diagnóstico, se propone la instalación de una mesa en la que se reflexionen y debatan los aspectos más relevantes que abarcan las conclusiones de ese ejercicio consultivo y las iniciativas de ley que arrojaron como consecuencia

INTEGRACIÓN DE LA MESA		
Coordinador/a	Vicecoordinador/a	Relatores/as
Magistrado Flavio Galván Rivera	Dra. Leticia Bonifaz Alfonso (Dirección General de Estudios, Promoción y Desarrollo de los Derechos Humanos de la SCJN)	Magistrada Darlene Rojas Olvera (JLCA Ciudad de México)

Retos para los impartidores de justicia, derivados de las propuestas de reformas e iniciativas de Justicia Cotidiana.

Derivado de los Diálogos por la Justicia Cotidiana,¹ organizado por el CIDE y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, el Presidente de la República propuso al Congreso de la Unión un primer paquete con **ocho** iniciativas de reforma constitucional,² **tres** iniciativas de reforma legal³ y la propuesta de **una nueva Ley General**,⁴ así como un **decreto** administrativo.

Dicen las instituciones organizadoras que los Diálogos fueron un ejercicio democrático, plural y transparente. Honestamente, creo que **faltó una convocatoria más amplia a los impartidores de justicia**, quienes sin duda hubieran sensibilizado, con mayor conocimiento, de algunas problemáticas a las que se enfrentará la implementación de tan importante materia.

¹ "La Justicia Cotidiana es aquella, distinta a la penal, que vivimos todos los días en nuestro trato diario y facilita la paz social y la convivencia armónica".

"La Justicia Cotidiana es la que reclaman los trabajadores, los vecinos, las madres y padres de familia; la que se vive en las escuelas y la que más frustración nos produce cuando se queda sin resolver".

"La Justicia Cotidiana también significa dar solución a los problemas vecinales, a los incidentes de tránsito o a las disputas que surgen en la convivencia diaria". Enrique Peña Nieto.

² En materia del sistema nacional de impartición de justicia y organización de poderes judiciales; en materia procesal civil y familiar; justicia laboral; en materia de resolución de fondo de conflicto; mejora regulatoria; justicia cívica e itinerante; mecanismos alternativos de solución de controversias y en materia de registros civiles.

³ Ley Federal del Trabajo, Ley General de Salud y Código de Comercio.

⁴ Ley General para armonizar y Homologar los registros públicos inmobiliarios y de personas morales y los catastros.

Por supuesto eso no descalifica una auténtica preocupación por mejorar el sistema de impartición de justicia en México, hacerlo más simple, más accesible a las personas.

No obstante, si la consulta involucraría decisiones fundamentales en materia de justicia, debieron preguntarle también protagónicamente a los impartidores de justicia, que todos los días padecen dificultades, pero también todos los días dan lo mejor de sí, con lo que pueden y lo que tiene en el servicio público.

Se sabe que la CONATRIB, a través de su presidente, fue convocada y participó, y aportó una visión sobre el tema, producto de algunos foros regionales que realizó. No obstante, si bien buena parte de las problemáticas que se diagnosticaron como propias de la justicia cotidiana, están, según el Presidente de la República y las instituciones participantes, en las instancias locales, estimo que los tribunales administrativos y del trabajo, tanto federales como locales también tenían mucho que decir y aportar.

En relación con esta mesa, debemos dimensionar con toda precisión y amplitud, los desafíos que tales reformas traerá en los órganos impartidores de justicia, dado que a penas es el inicio del proceso de ajuste, pero sí que ya se vislumbran algunos temas problemáticos en su implementación, pues involucran cambios importantes en la cultura jurídica, en el gobierno judicial, en proyectos de infraestructura e inversión, en capacitación, etc.

Por ejemplo, muchas de las propuestas de reforma constitucional, tienen que ver con dotar de facultades al Legislativo federal para legislar en determinadas materias que abarca la Justicia Cotidiana, y una vez que se aprueben vendrán las leyes generales que establezcan, por un lado, la distribución de competencias entre federación y entidades y, por el otro, las características generales que tendrá la justicia civil, familiar, administrativa, laboral, cívica o de proximidad.

Como les decía, tanto en las iniciativas como en los resultados de los diálogos por la justicia cotidiana, sí nos pueden ilustrar algunas ideas con las cuales trabajar y vislumbrar algunos retos que se nos vienen y que debemos empezar a prepararnos y a trabajar para afrontarlos.

Véamos. En la justificación a la propuesta, **se habla de que los poderes judiciales deben impartir justicia de calidad a través de servicios accesibles, eficientes y confiables.**

Pero, según se refiere, los principales problemas que se advirtieron fueron:

- 1) Asimetrías en las cargas de trabajo y complejidad de los asuntos en los poderes judiciales locales y federales.
- 2) Los recursos humanos, materiales y financieros no se asignan eficientemente lo que genera saturación en algunas materias.

3) Diferencias salariales que existen para funcionarios del mismo rango no sólo entre las entidades federativas y la federación, sino en el mismo nivel local.

4) Existe poca independencia de los poderes judiciales por falta de medidas para asegurar su autonomía política y financiera, así como para blindarlos ante la corrupción.

5) Escaso uso de mecanismos de vigilancia.

6) No se han consolidado la separación de tareas administrativas de las jurisdiccionales, mecanismos eficientes de control y supervisión de la estructura institucional y prevención de prácticas clientelistas, como las relacionadas con los nombramientos.

7) Falta de instrumentos e indicadores para medir el desempeño judicial y la calidad de la justicia.

8) El servicio profesional de carrera no opera de forma homogénea ni completa a nivel nacional.

9) Debilidad y dispersión de prácticas innovadoras dentro de todo el aparato de gobierno judicial y, por ende, la ausencia de soluciones en importantes ventanas de oportunidad para mejorar la operación y diseño de los procedimientos, como el uso de la oralidad.

10) Faltan esfuerzos para remover los obstáculos geográficos,

económicos y sociales que permitan a todos los ciudadanos acceder a los servicios de justicia, especialmente, en localidades alejadas de los grandes centros urbanos o en conflictos de menor cuantía.

Con base en ese diagnóstico, estimaron que entre las soluciones que se podían proponer estaban las siguientes:

1. La creación, a nivel constitucional, del **Sistema Nacional de Impartición de Justicia**, lo que permitirá una coordinación entre poderes judiciales federal y locales, para la articulación de políticas institucionales transversales.

Ese sistema, según afirman, está llamado a ser el espacio para diseñar, coordinar y evaluar una política nacional de impartición de justicia.

2. Homologar los mecanismos de organización interna de los tribunales y los consejos de la judicatura, y de designación de jueces, magistrados y consejeros.

3. Revisar la forma en que se aplica el presupuesto en toda la República, con el fin de distribuir proporcionalmente los recursos y eficientar el gasto con base en las cargas de trabajo y la efectividad en el desempeño, además de dotar de plena gestión a los poderes judiciales.

4. Desarrollar la gestión judicial a través de la inclusión de principios

internos de gobernanza, la implementación de procesos de generación de estadística y el fomento de la modernización, en particular el uso de herramientas tecnológicas equivalentes en todos los poderes judiciales.

5. Garantizar el respeto y observancia a la carrera judicial y servicio de carrera.

6. Incentivar el desempeño óptimo del personal a través de capacitación y evaluación continua.

7. Procurar la simplificación de procedimientos, aspirando transitar a la oralidad, y el establecimiento de mecanismos de justicia itinerante. La defensoría de oficio, así como la justicia alternativa, deben promoverse y consolidarse como formas viables de acceso a la justicia.

Algunas de ellas, sin duda representan grandes retos para los impartidores de justicia de México.

I. Optimizar la coordinación de los poderes judiciales, o podría decirse ¿hacia la creación de una Secretaría de Justicia?.

Sobre este tema, a nivel constitucional se prevé otorgar atribuciones al Congreso de la Unión para expedir la Ley General del Sistema Nacional de Impartición de Justicia.

Aun no sabemos cómo vendría el diseño, atribuciones, quién lo

encabezaría, cómo se nombrarían sus integrantes, y lo más importante, cómo se armonizarían sus políticas con los principios de autonomía e independencia judicial previstos en los artículos 17, 94, 99 y 116 constitucionales.

Las pinceladas que se desprenden de los Diálogos e iniciativa, visualizan que estaría compuesto, al menos, por los Poderes Judiciales de las entidades federativas y el Poder Judicial de la Federación, así como algunos otros impartidores de justicia.

Dice que podría incluir a otros actores relevantes para el tema (juntas de conciliación, tribunales administrativos, Poderes Ejecutivos) y serviría para la coordinación entre ellos y para elaborar estándares en los diferentes ámbitos de la actividad jurisdiccional. Como si los tribunales administrativos y del trabajo no tuvieran problemas comunes, incluso, me atrevería a decirlo, más graves que los tribunales superiores de justicia, porque en muchos Estados, no tienen nada.

Esta instancia también articularía políticas institucionales transversales (por ejemplo, de capacitación o innovación tecnológica) y generales pero diferenciadas, que respondan a los problemas específicos de cada poder judicial.

En esta parte, reconoce que ya existen diversas asociaciones civiles que agrupan a los órganos jurisdiccionales (como AMIJ, CONATrib y AMTCAEUM), pero no las considera como articuladoras, porque

ninguna de ellas tiene un marco jurídico específico, mecanismos de financiamiento de largo plazo ni facultades legales.

Me llama la atención que para justificar sostengan, cito *“Se considera viable ya que existen precedentes, a nivel constitucional y legal, de sistemas nacionales que funcionan como instancias de coordinación intergubernamentales (federación-entidades federativas). A partir de estos precedentes deberá diseñarse quiénes deben ser los integrantes del sistema y asegurar sus fuentes de financiamiento, que inicialmente pueden ser recursos ya existentes”*.

“Asimismo, desde el punto de vista político, existe una necesidad real de crear este sistema. A partir de estas propuestas, y con un diálogo con el Poder Judicial Federal, existen condiciones para integrar esta instancia.

Sin embargo, debe considerarse que existirá un impacto presupuestario y que éste estará sujeto al presupuesto autorizado a los integrantes del sistema involucrados y, en su caso, al aprobado por las legislaturas locales”.

COMENTARIOS

- A) Se tratará de una instancia ¿por encima de los Poderes Judiciales?
- B) ¿Tendrá facultades regulatorias, simplemente coordinadoras, reflexivas, de propuesta, de seguimiento, de evaluación del desempeño, de homologación? No sabemos aún.
- C) ¿Cómo vulneraría una instancia de ese tipo los principios constitucionales de autonomía e independencia? Si no se

diseña con cuidado creo que puede haber riesgos y tentaciones de control.

D) ¿Eso puede leerse como una institucionalización de la AMIJ? ¿Si se crea este sistema, tiene sentido la permanencia de la AMIJ? ¿Cómo articular los objetivos de ambas instituciones?

II. Homologar los mecanismos de designación de jueces y magistrados locales, presidentes de los tribunales superiores de justicia y consejeros de la judicatura en las entidades federativas.

El objetivo de la reforma será:

- Designación de jueces locales mediante concurso de oposición abierto, administrado por el consejo de la judicatura local.

Aquí la pregunta y reto es si esto queda a nivel constitucional, como se propone, ¿cómo fortalecer la carrera judicial? pues sería un desincentivo para actuarios, secretarios, etc., ya que como está propuesto pareciera que se excluyen los concursos internos para jueces.

- Designación de magistrados de los tribunales superiores de justicia mediante concurso, administrado por el consejo de la judicatura local, el nombramiento lo hace el Congreso local a propuesta del Gobernador. **La propuesta sigue permitiendo la participación de otros poderes en la integración del Poder Judicial, lo cual siempre se ha cuestionado como**

mecanismos que podría atentar contra la autonomía e independencia. Ciertamente al cambio está en que participa el Consejo de la Judicatura (concurso), y se establecen criterios objetivos para el nombramiento (10 mejor evaluados, y participarán “preferentemente” aquellas personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia o que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la profesión jurídica.

- Después de un periodo de prueba, se haría una evaluación para determinar la ratificación e inamovilidad del magistrado. **No se contempla para los jueces, pareciera que se lo dejan a las Constituciones locales,** pero no preverlo desde el nivel Constitucional implica un riesgo de vulneración de independencia.
- Designación de presidentes de los tribunales superiores de justicia por decisión del pleno del propio tribunal superior de justicia, por el plazo que marque cada Constitución local y pueden ser reelectos. **Aquí la reforma propuesta se aparta de la recomendación de la consulta.**
- En cuanto a los consejeros de la judicatura locales, se obligaría desde la Constitución a que se establecieran (Hoy no tienen Baja California Sur, Campeche, Colima, Puebla y Zacatecas). Se cree

que el mejor modelo es el de una composición similar a la del Consejo de la Judicatura Federal, con representación del Poder Judicial y del Ejecutivo y Congreso locales. El número de consejeros dependerá de las necesidades de cada entidad. Debe haber idoneidad en los perfiles de los consejeros según las funciones que desempeñan los consejos (perfiles que puedan desarrollar las tareas de carrera judicial, administración de recursos y disciplina) y para garantizar un gobierno judicial efectivo.

- Se fortalece a los Consejos de la Judicatura al limitar la impugnación de sus decisiones a casos de designación, adscripción, ratificación y remoción de jueces, así como remoción de magistrados y sólo revisión en el procedimiento. Se establece una improcedencia constitucional de cualquier juicio ordinario o constitucional. Ahora necesitamos consejeros de la judicatura que sean impolutos. Hay muchos casos de arbitrariedades que se cometen desde el Consejo de la Judicatura y que violan la independencia judicial.
- Es necesario un modelo para que alguien controle al controlador. Le están dejando demasiado poder, pues la experiencia marca que con frecuencia caen la tentación de revisar criterios de decisión y las quejas en el Consejo son un arma bastante usada por los litigantes para amedrentar la decisión judicial, me parece que como se está dejando la propuesta hay bastantes riesgos para la función. Por ejemplo, **¿ya no podría verse en amparo**

violaciones a las garantías del 116 constitucional?

No queda muy claro cómo estos aspectos fortalecen un modelo de justicia cotidiana, fácil, accesible, confiable. Hay demasiado énfasis en el tema de gobierno judicial, pero no se ve cómo eso redundará en beneficio del nuevo modelo de justicia que se quiere.

III. Incorporación de tecnologías de la información.

La consulta concluyó que a partir de una mayor coordinación y la adopción de plataformas tecnológicas comunes, podrán ser realidad los juicios en línea y facilitar el acceso a la justicia desde cualquier computadora o dispositivo móvil.

Es por eso que prevé impulsar a los tribunales superiores de justicia para que incorporen herramientas tecnológicas, lo cual sólo depende de la voluntad de los tomadores de decisiones, la provisión de recursos que se tenga para impulsar este cambio y el apoyo técnico que se pueda brindar.

Adicionalmente, dice la propuesta, podría diseñarse y promoverse una estrategia sectorial con el objetivo de implementar el expediente digital, lo que es viable en cuanto se privilegie un mejor aprovechamiento de las herramientas ya existentes.

En ese sentido, la SCJN, CJF, AMIJ y diversos Tribunales, han iniciado un proyecto para la interconexión y la interoperabilidad.

No obstante, los retos no sólo son normativos y de homologación, inversión de recursos, capacitación, sino también de cambio de cultura del litigio y de los modelos de seguridad jurídica, etc.

Es una excelente idea para facilitar el acceso a la justicia, que se debe complementar con la justicia itinerante, alternativa, cívica, etc. Se considera que buena parte de la solución está en darle contenido a la expresión *“No todos los casos deben ir a juicio y no todos los juicios se deben tratar de la misma manera. El reto es la diferenciación”*.

IV. Facilitar el acceso a la justicia

- **Simplificar procedimientos en todas las materias, especialmente familiar, civil y mercantil de menor cuantía.**
- Reforma al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de facultar al Congreso de la Unión para expedir **un código nacional de procedimientos civiles.**
- Se pretende que la **justicia sea expedita, oral y desformalizada.** Y para llevarlo a cabo, los poderes judiciales deben **hacer una reorganización interna que permita la creación de juzgados de “menor cuantía”**. La finalidad es unificar el procedimiento y evitar dispersión judicial y diferencias en criterios.
- **Promover la justicia itinerante.** Se deberán **crear mecanismos de justicia itinerante en las regiones en las que por sus características geográficas y socioeconómicas requieran de este servicio.** Para llevarlo a cabo, los poderes judiciales

deben reorganizarse y establecer sistemas que permitan la **justicia itinerante**, con el objeto de acercar la justicia a la gente con problemas de distancia y traslados.

- **Fortalecer la defensoría públicas de oficio.** Una manera de fortalecerlas es promover mecanismos para que organizaciones privadas como despachos, universidades, colegios de profesionales, asociaciones civiles, entre otros, presten servicios gratuitos de defensa jurídica.

Esto podría llevarse a cabo a través de la firma de convenios de colaboración entre organizaciones privadas y las instituciones de defensoría pública que permitan fortalecer la prestación de su servicio. Para fomentar su participación, podría darse reconocimiento a dichas instituciones por su compromiso social.

En este punto no se establece obligatoriedad, pareciera que no se quiere tocar a la profesión jurídica. No obstante, se estima que para hacer viable la idea, debiera ser obligatoria y comprobable, como uno de los mecanismos de certificación para mantener la cédula o patente.

- **Fortalecer la justicia alternativa.** Promover entre la ciudadanía los mecanismos alternativos de solución de conflictos. **Aquí es todo un reto cultural. No ha habido un sólo programa exitoso de difusión. Las escuelas de derecho deben crear un nuevo tipo de abogado, con una mentalidad que privilegie la solución del conflicto y no la**

prolongación del mismo.

Muy importante es la idea de buscar que las autoridades privilegien la resolución del fondo de los conflictos, evitando que los formalismos o tecnicismos legales retrasen o nieguen la justicia a los mexicanos. De paso podrían privilegiar un lenguaje claro en la elaboración de documentos jurídicos.

- Contar con una **Ley General de Justicia Cívica**, para dar solución a los problemas vecinales, a los incidentes de tránsito o a las disputas que surgen en la convivencia diaria; que estos conflictos puedan resolverse en un día, no en semanas o meses. **Sobre el particular habría que crear en todos los estados el juez cívico.**

- Se propone que la **Justicia Laboral sea responsabilidad de poderes judiciales independientes**. Aquí el reto mayor es con la incorporación al Poder Judicial de las Juntas de Conciliación y Arbitraje (no así los tribunales burocráticos) sus problemas, sus costos, sus tradiciones y concepciones de la forma tripartita de solución de controversias, la dificultad de solucionar así los problemas colectivos, etc.

En suma, se estima que a los impartidores de justicia se nos vienen múltiples retos, mayores exigencias ciudadanas, más controles internos y externos, no se tiene claridad de cómo llegaran los apoyos, se espera que haya, que se mejoren las condiciones generales con las

que se prestan los servicios.

Es fundamental que se visualice que sí es importante tener una justicia cotidiana de calidad y a bajo costo, pero que no se puede hacer sin los impartidores de justicia, por eso se estima necesario que cuando se dote de contenido a todas las ideas de la consulta del ejecutivo, se puedan tomar en cuenta la visión de la judicatura. Se espera que el Poder Revisor de la Constitución pueda hacer foros de análisis en los que participen los jueces, se escuche su voz y se articule de mejor manera y más incluyente una justicia que, como decía el presidente Peña “sea una realidad cotidiana”.

Secretaría Ejecutiva de AMIJ