

## ELEMENTOS CRÍTICOS SOBRE LA REFORMA JUDICIAL EN MÉXICO

*Mariano Azuela Güitrón*

**E**n primer lugar, quiero expresar que me resulta muy gratificante participar en este ciclo de conferencias, generosa y optimistamente, llamadas magistrales. Si esto puede afirmarse respecto de quienes ya las impartieron, estamos por verlo quienes las vamos por impartir.

He visto siempre con profundo respeto a los Tribunales Superiores de Justicia toda la República. Cuando en 1983, fui adscrito a la tercera Sala de la Suprema Corte, en la cual tuve el honor de servir durante varios años, me concentré en lo que en forma general se califica como Amparo Legalidad. Debo dar testimonio de que nunca estuve en contra de que las Sentencias de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, que aparecían como actos reclamados en los Amparos Directos de que conocí. Es imposible que éstas pudieran haber sido signo de torpeza jurídica o de negligencia o cualquier otro vicio. Para mí esto fue muy significativo. Siento que con el tiempo se va superando, y ojalá llegue a superarse. Yo estaba acostumbrado a que dentro del Poder Judicial se hacían grandes elogios al propio Poder Judicial Federal, pero normalmente se hablaba con cierto desprecio de la justicia local.

Estoy convencido también —y esto tiene que ver con el tema que vamos a desarrollar: el perfeccionamiento del sistema de impartición de justicia en México—, que en ello radica en el fortalecimiento de la justicia local y que, incluso, ese fortalecimiento resulta imprescindible para que llegue un momento en que los problemas del Poder Judicial, y en general de todo el Sistema de Impartición de Justicia, no solamente se resuelvan a

niveles cuantitativos de creación de nuevos órganos, en la medida que aumentan los asuntos, sino que pueda avanzar más en lo cualitativo.

Quisiera, antes de entrar en materia, hacer una advertencia: en el desarrollo de la charla, tendré que referirme a fenómenos del pasado e implícitamente o explícitamente a personajes del pasado. No quiero que se entienda que mis pronunciamientos tienden a manifestarse peyorativa o negativamente, en cuanto a esas situaciones y personas.

Considero que los avances de la vida social se producen no gracias a los seres individuales, sino gracias a la concatenación de los esfuerzos que se van produciendo a lo largo de los distintos años, y que implican aspectos positivos y negativos. El ser humano que se encierra en destacar solamente lo negativo está muy equivocado, porque muchas veces lo negativo sirve como enseñanza valiosa para poder avanzar, para poder construir y no volver a incurrir en aquellos aspectos de deficiencia que se presentaron. Creo que los fenómenos que hoy vivimos son demostrativos de lo anterior y de los cambios en la vida social. Dentro de esta última, tenemos a la vida jurídica, en donde están las cuestiones de impartición de justicia. Estas no se producen de la noche a la mañana ni son creación de hombres extraordinarios. Son fruto del esfuerzo cotidiano que muchas personas van realizando y que a veces, sin saberlo, van contribuyendo a lograr conseguir el cambio dentro de la vida de las instituciones.

Quiero decir que todos los órganos de impartición de justicia viven momentos difíciles, porque cuando se está en presencia de cambios sexenales, por lo menos esto es lo que nos enseña la historia, surgen inquietudes para introducir modificaciones al sistema judicial. Políticamente es una tentación el ofrecer transformaciones de un Poder que, de acuerdo a sus facultades, difícilmente puede intervenir para evitar transformaciones que puedan resultar equivocadas.

Con esto de ninguna manera quiero hablar en contra de la democracia, pues ella radica en el genuino desarrollo de un pueblo. Sin embargo, existe la demagogia manipuladora de la masa. Cuando, so pretexto de democracia se hace demagogia y se manipula a la gente, es muy fácil hacerle creer, que la solu-

ción de los grandes problemas de una comunidad está en modificar los sistemas judiciales. Y como naturalmente este tipo de iniciativas no se hacen desde el campo racional, sino desde el campo demagógico, simple y sencillamente tendrán efectos efímeros, que con el tiempo se traducirán en exigencias mayores para los órganos de impartición de justicia y, obviamente, en decepciones ante los cambios que se introducen.

El verdadero político busca auténticamente el bien del pueblo. Al "político" —así, entre comillas— que busca el poder para sí mismo y todo lo que muchas veces se deriva de ese poder, lo que le interesa es el presente y no le preocupa el pasado o el porvenir. En la medida en que esto no afecte la obtención del poder y de la conservación del mismo, eso lo tiene francamente sin cuidado.

Vivimos momentos difíciles. Si leemos la historia, advertiremos que las campañas presidenciales son muy propicias para que se hagan ofrecimientos de esta manera, y que incluso posteriormente, se introduzcan transformaciones que obliguen a los órganos de impartición de justicia a trabajar en esos nuevos mecanismos, que no son precisamente los idóneos. Hace doce años se preparaban ya las reformas a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y tuve oportunidad intervenir en la inauguración de ciertos órganos del Poder Judicial Federal en el Estado de Querétaro. Aproveché la ocasión para hacer algunos planteamientos en torno a una situación que creo que de algún modo se reproduce en estos momentos. Se abordaba el tema de la impartición de justicia, o mejor dicho, sobre el sistema de impartición de justicia del siglo XXI.

Un ejemplo oportuno me parece el planteamiento de reformas a la Constitución, en relación con la administración de justicia. Se han venido dando pasos importantes al respecto en la presente administración federal. El artículo 17 ha recibido una nueva redacción que pone énfasis no sólo en lo cuantitativo, sino también, en lo cualitativo. El artículo 116 contiene un texto nuevo en que, como pacto federal, se señalan a los Estados de la República diversos lineamientos que deberán instaurar entorno a sus Poderes Judiciales Locales, a fin de que la independencia la inamovilidad y la seguridad económica que requieren los funcionarios de la administración de justicia, sea

respetada por encima de cualquier sumisión. Si no se dieran estos atributos habría que esperar la instrumentación en las Constituciones Locales y las medidas que se apliquen, para ver los frutos de la reforma del artículo 116 Constitucional. Comento en este momento, que es algo que debiera avergonzar a algunos Estados de la república, que no obstante que aquellas reformas señalaban —en uno de los artículos transitorios— plazo para que se introdujeran ajustes a las constituciones locales, y que se adaptaran a lo establecido en la Constitución Federal, varios Estados de la república no introdujeron modificación alguna en sus respectivas constituciones. Estimo que esto es vergonzoso, porque cuando uno de los Estados, miembro de la federación, o los responsables de las decisiones en ellos no se someten al Pacto Federal, están dando una lección de falta de respeto al Derecho.

Sabemos bien que cuando se aparta uno del Derecho, se abre el campo a todo tipo de manifestaciones al margen de él. Públicamente se han anunciado también, otras reformas que atinadamente el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, califico como históricas. Reformas que afectaran a la estructura misma de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Seguramente, ante este tema no sólo mis compañeros ministros, sino en general todo jurista y todo mexicano preocupado por el derecho, tienen muchas ideas que aportar. Yo me limitaré a exponer algunas inquietudes, con la brevedad que el acto requiere, en torno a ese interesante problema.

No cabe duda que transformar la Suprema Corte de Justicia de la Nación en un Tribunal Constitucional, constituiría un hecho histórico y podría tener una trascendencia singular. Sin embargo, no perdamos de vista que medidas de esa trascendencia deben ser prudentemente instrumentadas. La prudencia —no entendida como la actitud timorata del funcionario que por temor de enfrentar los problemas prefiere ignorarlos, sino como la explicaron los grandes filósofos: como la aplicación de la sabiduría a casos concretos— es imprescindible.

En el momento de implementar constitucional, legal y después administrativamente, una medida de vital importancia, señalo desde mi particular punto de vista algunos peligros que hay que superar: primero, el peligro de tratar de transformar a

la Suprema Corte de Justicia en un organismo teóricamente maravilloso, o de reproducción de modelos históricos de principios de siglo o de naciones extranjeras, pero completamente contraproducentes y extrañas a nuestra idiosincrasia y a nuestra realidad política, económica y jurídica. Segundo: el peligro de ignorar situaciones que la realidad ofrece como evidentes, especialmente a quienes hemos vivido por muchos años en el campo de la administración de justicia, y que exigen la intervención del más alto tribunal de la república en la resolución de conflictos, competencias, impedimentos, y la necesidad de sentar jurisprudencia.

Cuando surgen contradicciones de criterios entre Tribunales Colegiados, la conveniencia de conservar una facultad atrayente ante problemas que no siendo ortodoxamente constitucionales, revisten importancia y trascendencia social, a tal grado que tres magistrados y un tribunal resultarían vulnerables ante una autoridad que tuviera —valga la redundancia—, poder extraordinario, abundancia de asuntos, multiplicación de Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito.

Con las necesidades de coordinación vigilancia y seguimiento, estas realidades dentro del contexto mexicano deberían llevar a desechar cualquier idea que pretendiera transformaciones estructurales cuantitativas con las que se lograría superar el delicado problema de modificar un órgano que, constitucionalmente, está dotado de inamovilidad e independencia. Afectar la inamovilidad y la independencia de los ministros de la Suprema Corte, podría significar no el fortalecimiento del Poder Judicial Federal, sino su empequeñecimiento. Preeminencia de la materia frente al espíritu al encontrarse. Si esta fuera la hipótesis, que se realizara una fórmula ingeniosa y hábil para atentar contra la división de Poderes y disminuir a uno de Ellos. Sería yo demasiado optimista pensando que al pronunciar estas palabras en el año de 1987, tuvieron la fuerza suficiente para evitar las reformas que se estaban ocurriendo de 1987 a 1994. No se produjeron las reformas que se estaban diseñando en esos tiempos. Sin embargo, este peligro aumenta.

Es cierto que un sistema basado en el pluralismo político se está gestando en nuestro país. Debemos recibirlo con entusiasmo pues en última instancia algo propio de nuestra época es

una sociedad plural, en la que también hay diferentes ideologías y visiones sobre lo que es justo. Es obvio que quienes sustentan una convicción sobre su idea de justicia pretenden, aun en el rango constitucional, llevarla al mundo del Derecho. El camino para materializarla en el Derecho es precisamente la participación política. Advierto, sin querer ser irrespetuoso, que esa democracia a la que aludí hace un momento, tiende a fortalecer al pueblo, y el pueblo está integrado por seres racionales y libres, que toman decisiones propias, que piensan diferente a la masa que es informe y movida hoy de un lado a otro, dentro de una *democracia light*. Al igual que se venden refrescos y postres dietéticos, ahora se venden candidatos y pre candidatos. Los ideólogos han sido desplazados por los publicistas, las encuestas apuntan lo que va a suceder como si se tratase de modernas profecías, que están definiendo previsivamente, lo que seres libres tendrán que determinar en un momento propicio.

Parece que prescindiré de la racionalidad ante un vocablo tan maravilloso en su contenido autentico: *democracia*. Se introduce lo que es esta manipulación, que coloca a los órganos que imparten justicia en una posición sumamente desventajosa, porque para entender la impartición de justicia es necesario razonar. Es necesario que las personas se den cuenta que la necesidad de que haya órganos que definan las controversias, para evitar que la justicia se haga por mano propia, para evitar —como dice el artículo 17 de la Constitución—, que se ejerza violencia para reclamar los derechos. El juez siempre decide conflictos. Es difícil entender que esto es necesario. Se necesita razonar. En un sistema que apela a crear deseos más que a presentar ideas, será muy fácil cualquier manipulación que afecte seriamente a los sistemas de impartición de justicia. Creo que estos momentos resultan muy propicios para que surjan los genios del momento, que aprovechen con oportunismo político la ignorancia jurídica de algún candidato o precandidato, para ofrecerle proyectos en los que, cambiando los sistemas de impartición de justicia, se resolverán todos los problemas del país. La experiencia a la que me referiré en un momento, nos revela que este desarrollo de las instituciones, este progreso que se va teniendo, nos debe hacer ver con optimismo dicho auge. No será fácil el que esto se produzca, pri-

mero gracias a ese pluralismo político, pues ya no es fácil el lograr reformas constitucionales irracionales. Hay diferentes posiciones que rechazan actuar automáticamente ante los dictados de quien pertenece a otro Poder. Por otro lado, se está dando la importante presencia en el panorama nacional, no solamente del Poder Judicial Federal, sino también de los poderes judiciales locales.

El pasado jueves aparecieron en todos los periódicos de circulación nacional distintos artículos o notas periodísticas en los que —como ocurre en una época en que el amarillismo está desatado—, se leen encabezados algo preocupantes, pero que revelan que en estas materias ya se está obrando con seriedad. Cita uno de los artículos en su cabeza a Jorge Marín Freno: “Mala impartición de justicia desalienta inversión a la economía por ineficacia del Poder Judicial: Centro Coordinador Empresarial”; otro periódico encabeza “Rezago en justicia ahuyenta inversiones, dice Consejo Coordinador Empresarial”; “Hay jueces que tienen rezagados hasta 350 juicios”; “Crisis en la administración de justicia” y otros encabezados sobre la misma nota. Sin embargo, cuando se profundiza en el texto después de que se obtiene el documento que tengo en mis manos, al que estaré haciendo alguna referencia, pueden ustedes observar tangiblemente que se está haciendo referencia a un estudio científico, con carácter relativo —porque las ciencias sociales no pueden realizar afirmaciones absolutas—, pero donde se analiza cómo se encuentra la justicia en cada uno de los Estados de la república y el Distrito Federal. No se analiza lo relacionado con el Poder Judicial Federal.

Al inicio de este estudio hay un planteamiento que viene a corroborar lo que dije antes: que las propias autoridades judiciales locales han conjuntado esfuerzos a nivel nacional para reunir y analizar información relativa a sus recursos y retos, para resolver las limitaciones y obstáculos propios de las tareas de desarrollo institucional. Muestra de ello es la Reunión Nacional de Presidentes de Tribunales Superiores de Justicia que se efectuó en Zacatecas, en Marzo de 1999, en la que se discutieron los problemas y las líneas de acción, que deben de seguir los Tribunales Superiores para mejor atender las responsabilidades que la sociedad les confiere.

El Poder Judicial Federal ha tratado con diferentes técnicas y diferentes mecanismos de ser tomado en cuenta en las reformas que se proponen para él. Las que se realizaron en junio de 1999 fueron prácticamente preparadas por el propio Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Gracias a la diligencia e impacto que tiene el actual presidente, se logró que él mismo, dentro de sus facultades, presentara como iniciativa de reforma constitucional lo que se le estaba presentando por el Pleno de la Suprema Corte; incluso convenciéndolo de que estas reformas tendrían a perfeccionar a su vez las reformas previas de 1994, que desafortunadamente habían provocado ciertas deformaciones, a las que también haré alusión.

El Poder Judicial Federal y los Poderes Judiciales de los Estados están entendiendo el papel que les corresponde en esta recta final del siglo XX, y por ello para mí, el indicador del avance tendrá que ser prioritariamente el funcionamiento de los Poderes Judiciales en el siglo XXI.

¿Qué es lo que hay que hacer y por qué debe hacerse? Sería largo el justificar este principio. El perfeccionamiento del sistema de impartición de justicia necesariamente tendrá que ser prioritario en los programas de gobierno del siglo XXI. Al Pueblo se le ofrece en el artículo 17, lo que se ha conocido como la *garantía del derecho a la jurisdicción*, de que se debe impartir justicia dentro de los plazos y términos legales; debe impartirse justicia de manera pronta completa e imparcial. Entonces habría que añadir que un sistema que ofrece garantías y no los mecanismos eficientes que hagan efectiva tal oferta, sería una burda tomadura de pelo. Resulta imprescindible que el siglo XXI afronte como un reto importante el hacer efectiva la garantía contenida en el artículo 17 constitucional, porque resulta paradójico, sobre todo a la justicia federal en materia de Amparo, que estemos exigiendo a todas las autoridades responsables el más absoluto respeto a las garantías individuales. Tal vez escudándonos en que cuando juzgamos en materia de Amparo, estemos implícitamente violando la garantía o el conjunto de garantías consignadas en el citado artículo. En muchos casos los quejosos, tanto en las demandas de Amparo como en los recursos de revisión, con rigor llegan a señalar entre sus conceptos de violación o entre sus agravios, que los jueces de

distrito violaron garantías en revisiones de Amparo Directo o que los Tribunales Colegiados de Circuito violaron garantías. La Corte ha establecido jurisprudencialmente que, cuando se está juzgando en materia de Amparo, no se violan garantías. A veces, escudados en esto, podemos estar ocultando una justicia tardía, superficial o lenta. Piensen en todo ese cúmulo de Amparos para efectos con costos elevadísimos, en que por cualquier minucia, se regresa el asunto, especialmente en Amparo de Legalidad, al Tribunal Superior de Justicia, para que estudie lo que en la línea número 10 de la demanda se aduce, y que no había sido objeto de examen.

Tenemos que aceptar ese reto, porque existe un fundamento constitucional que exige que funcionemos debidamente los órganos impartidores de justicia. Sin embargo, también existe un fundamento político. Creo que en esta época, en que se busca destacar lo negativo y ocultar lo positivo, se ha opacado ese gran avance que significa someter la política al Derecho. Como amante del Derecho, en verdad me entusiasma que hoy una ley en materia electoral, pueda ser cuestionada en su constitucionalidad por un partido político, que puede ejercer la acción de inconstitucionalidad. Me parece extraordinario que la materia electoral, incluso en esa decisión que será la elección de presidente de la república, esté sometida a un tribunal electoral. El Derecho ha dominado a la política, como verdadera reacción a la propuesta de que el Derecho tenía que someterse a la política. Este gran avance al que vamos llegando cada vez con mayor claridad exige el perfeccionamiento de los sistemas de justicia.

Naturalmente que existe la necesidad económica. Ya lo leíamos en los títulos de uno de los periódicos: no hay un sistema que dé seguridad jurídica. Para los inversionistas esto no significa que les de la razón, sino que sirve para que sepan simplemente a que se atienen al buscar un sistema jurídico claro, pero además, un sistema judicial que con rapidez resuelva los conflictos es fundamental en una economía dinámica y globalizada, como es la que hoy vivimos.

También existen las necesidades socioculturales. Es importante que el pueblo entienda que para contar con un sistema ordenado y pacífico, es imprescindible el funcionamiento de juzgadores para que definan los conflictos interhumanos. Es

necesaria además la confianza en esos juzgadores. Sin embargo, para tener confianza en un sistema éste debe estar funcionando adecuadamente. Aquí surge la incógnita sobre las reformas que se han hecho. Ha habido muchas reformas a los poderes Judiciales Locales y federales ¿Por qué no han funcionado? Yo diría que existe una afirmación inicial que nos da una pista sobre lo que debe hacerse. Nunca se ha procedido con rigor científico en la preparación, en la formulación o en la aplicación de esas reformas.

Cuando se procede científicamente deben realizarse varias etapas, una es la planeación, otra es la ejecución y luego vienen las evaluaciones periódicas, en donde se van observando si se obtuvieron los resultados y, en caso contrario, se analizan las causas para proponer las correcciones debidas al plan elaborado. Esto se hace en la más pequeña empresa económica en México. Tal vez me equivoco, pero se ha procedido con tal ayuno de ciencia, que casi estoy seguro que no hay un solo mexicano que pueda responder a la pregunta de cuántos órganos y cuántas personas se encargan de impartir la justicia en la república mexicana. Cuántas veces en presencia de una ley de un caso concreto, descubrimos que se ha creado un órgano *cuasi* jurisdiccional que tiene que definir controversias. No hay análisis científicos al respecto, como sucedió con las anteriores reformas y, naturalmente, para efectos de esta charla no interesa por el momento, entrar al contenido sustancial de esas reformas.

Considero que en el México posrevolucionario ha habido algunas reformas que tienen especial significación: la reforma Alemán, la reforma Díaz Ordaz, la reforma Miguel de la Madrid y la reforma de Ernesto Zedillo. Curiosamente, al identificar las reformas con algún residente de la república, se revela de suyo que han sido presidencialistas. Pienso que un paso importante que debe darse en el siglo XXI —y eso que los hechos que señalé sobre justicia federal y local nos hacen ver con optimismo el futuro—, es que no deben haber reformas presidencialistas que incluso lleven el nominativo del presidente que promovió la reforma respectiva. Pese a todo, estas reformas apuntan ya algunos hechos significativos que van preparando el terreno. Acerca de la reforma Díaz Ordaz, podemos decir

que en 1965, el presidente de la Suprema Corte de Justicia, el licenciado Agapito Pozo, presentó una publicación que sirvió como antecedente a la citada reforma, donde destacó sólo algunos puntos interesantes recogiendo la sugerencia que en su oportunidad hiciera a la Suprema Corte de Justicia de la Nación el señor licenciado Gustavo Díaz Ordaz —a la sazón presidente de la república—, para que fuese el mismo alto cuerpo, quien se abocara al conocimiento de los problemas que confronta la administración de justicia federal.

Representó un paso importante que porque el señor presidente de la república lo sugirió. Parece ser que ahora ya caminamos solos y sin sugerencias del presidente. Detectamos los problemas y tratamos de encontrar los caminos para solucionarlos adecuadamente. Finalmente en aquella ocasión se conformó una omisión compuesta por los señores ministros Manuel Rivera Silva, Felipe Tena Ramírez, Mariano Azuela y Manuel Yáñez Ruiz, representantes respectivamente de las salas Penal, Civil, Administrativa y Laboral. También formó parte de la comisión el presidente corte, a efecto de que se estudiasen y propusiesen las soluciones adecuadas.

La publicación de las páginas que componen el tomo resultado de los trabajos de la comisión, fue posible sólo merced al generoso acuerdo del Señor Antonio Ortiz Mena, entonces Secretario de Hacienda y Crédito Público. Fue una edición que si ustedes vieran con mentalidad moderna, verdaderamente les provocaría desconcierto, porque se para empezar integraba casi 200 páginas en mimeógrafo, por las el presidente de la Corte agradece al señor. Secretario de Hacienda su “generosa” aportación.

Para que esto pudiera evitarse, el Ministro Manuel Yáñez Ruiz, distinguido miembro de la comisión que estudia las Reformas a las Leyes que nos rigen, para adecuarlas a las necesidades de la época y autor de esta meritoria y laboriosa tarea de compilación —que como antecedente histórico enriquece nuestro trabajo—, trató en un interesante primer estudio los temas que hemos mencionado. El celo y la acuciosidad con que ha recopilado y clasificado tan variado y complejo material, merecen destacarse y reconocerse. Con esos elementos y con los que a su tiempo aporten cuantos deseen ser oídos en la ingente tarea que nos ocupa, la comisión estimó poder realizar la transfor-

mación del Poder Judicial Federal, pues consideró que el estudio se agota cuando se le conocen sus antecedentes,

Si se le analiza en la época actual y se le proyecta en sus consecuencias ¿Qué hizo esta reforma? Simplemente algunos ajustes a lo que había sido la anterior *Reforma Miguel Alemán*, la que a su tiempo fue preparada por la Procuraduría General de la República con un equipo de personas calificadas, entre ellas mi padre, compuesta por Felipe Tena Ramírez. Como secretario de la comisión estaba Luis Felipe Candela Soreza, que posteriormente fue ministro de la Corte. Aquel proyecto, en suma, fue preparado en el seno del Poder Ejecutivo. Y de ahí la Corte recibió dicha reforma. La Reforma Alemán tiene, no cabe duda, una gran importancia aunque paradójica, porque se introducen al sistema los Tribunales Colegiados de Circuito.

Bien sabemos todos y más que nadie la Justicia Local, que gracias a los Tribunales Colegiados de Circuito finalmente pudo darse un cuestionamiento serio al federalismo, porque la justicia se centraliza y todos los asuntos pueden llegar al Poder Judicial Federal, entonces los Tribunales Superiores se convierten en Tribunales de paso. Aquí viene el problema de: ¿Qué es primero, el huevo o la gallina?

La Reforma Alemán se justificaba diciendo que no había confianza en los tribunales locales, y que por eso se debe centralizar la justicia. Miguel Alemán, si la memoria no me falla, gobernó de 1946 a 1952 ¿Ha transcurrido tiempo suficiente para que pensemos que ya los Tribunales Superiores de Justicia son confiables? ¿No podrían ser ya parte de una fórmula que sirviera para solucionar los problemas actuales?

De algún modo se planteaba esta inquietud en las Reformas de Miguel de la Madrid. En ellas se procedió de un modo distinto. Cuando el entonces candidato a la presidencia de la república recorrió el país, recibió varios los planteamientos propositivos sobre la impartición de justicia, se creó una Comisión de Justicia y pidió que se analizara. Esto culminó cuando, al tomar posesión de su cargo, el 1º de Diciembre de 1982, dio instrucciones al Procurador General de la República, Sergio García Ramírez, que realizara una consulta sobre el tema y en efecto se convocó una consulta nacional de impartición de justicia en donde hubo muchas aportaciones.

Para mí, en el Poder Judicial se pueden analizar sólo algunas reformas, de dos antes de Miguel de la Madrid y dos después de él, pues él entendió la importancia de la impartición de justicia. Algo definitorio, fue la retabulación en las remuneraciones de los servidores del Poder Judicial Federal. Fue una decisión presidencial, pero en última instancia una decisión de gran trascendencia. Fue en esas reformas donde se rompieron tabúes de otras épocas. Para echar a andar un Juzgado de Distrito, era imprescindible reformar la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, con las dificultades que esto implicaba. En estas reformas se establece la facultad del pleno para poder echar a andar, en el momento que se quisiera o se estimara pertinente, un Juzgado de Distrito, un Juzgado Colegiado de Circuito o un Juzgado Unitario de Circuito. Se estableció además una serie de mecanismos que fueran permitiendo una mejor distribución del trabajo en el Poder Judicial Federal, respondiendo así a las expectativas del pueblo de México. Pero como sucede con nuestro sistema de impartición de justicia, nunca he tenido conocimiento de que se hiciera alguna evaluación de cómo había funcionado esa reforma.

De pronto viene la Reforma *Zedillina*. Debo decir también como testimonio personal, que en toda la reforma de Miguel de la Madrid, desarrollada durante todo el sexenio, la Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvo injerencia. Un porcentaje muy alto de estas reformas fueron preparadas por comisiones de ministros que después dialogaron con la Suprema Corte de Justicia de la Nación y algunos de sus colaboradores, quienes a su vez dialogaron con senadores de la república. La Suprema Corte, haciendo acto de presencia, aunque desde luego de una manera muy limitada, jurídica, que tiene que cumplir la reforma de 1994 y nos presenta nuevas paradojas, pues parecería a primera vista, que la Corte no tuvo nada que ver.

En cierta medida lo esencial de la reforma, o por lo menos uno de sus aspectos esenciales, fue concluir con una Suprema Corte. Lo curioso es que el 90 % de la reforma proviene de la iniciativa preparada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dado que, durante el último año del sexenio del presidente Carlos Salinas, los ministros de la Suprema Corte advirtieron ese movimiento sexenal al que me refería. El mo-

vimiento sexenal que trata de reformar el Poder Judicial Federal, intentó de alguna manera presentar un trabajo serio para que no se actuara imprudentemente. Este trabajo serio se aprovechó en un noventa por ciento y el diez por ciento que no se aprovechó, como todos lo saben fue esa decisión la que acabó con la inamovilidad.

Cuando los ministros quedaron jubilados y se creó una nueva Corte, se introdujo una figura novedosa en el sistema jurídico mexicano: El Consejo de la Judicatura Federal. Como todo lo novedoso, tuvo aspectos positivos y negativos. Estoy convencido que el propósito fue sano.

Me decía un administrador de empresas, a quien de pronto le presentaron esta idea genial: que en lugar de una cabeza haya dos, lo veo como una sabia decisión administrativa. No creo que este sistema con un pleno de la Suprema Corte con funciones jurisdiccionales, por un lado, y un consejo de la judicatura con responsabilidades de naturaleza administrativa de responsabilidad etc., por el otro, pueda ser una fórmula útil de disminución del poder judicial. Engendrar la división es lo que ocasionaron las reformas de 1999. En la práctica se corrobora esta situación, que de pronto se va engendrando una estado de cosas tan conflictivo que podía tener como resultado la explosión del sistema judicial federal. En lugar de lograr su fortalecimiento, logrará su aniquilamiento. El sistema puede ser útil siempre y cuando se ejecute sumando esfuerzos y se respeten con claridad los distintos campos: jurisdiccional y administrativo. En la conciliación entre dos órganos se debe tener el cuidado de nunca atentar contra la unidad del Poder Judicial Federal, porque entonces el sistema en lugar de servir para que el Poder Judicial sea fuerte para enfrentarse a los otros poderes, sea un poder débil, y puede que incluso quede completamente aniquilado.

Dije antes que el perfeccionamiento de las reformas del Presidente Zedillo se da por iniciativa y por la clara actuación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Hay optimismo en la claridad de esto, en que pueda traducirse en un Poder Judicial Federal, en Poderes Judiciales locales que sean sujetos de las reformas, y no simplemente objetos.

Estoy convencido que las épocas en que los poderes judiciales se convertían en conejillos de indias, se han acabado, y

que en estos momento, de cara al siglo veintiuno, tendremos que encontrar poderes judiciales participativos que exijan ser sujetos en cualquier reforma que los toque. La mayoría de los Estados de la república tienen ya facultad de iniciativa o de reforma en lo que tiene que ver con sus funciones. Creo que la respuesta es inmediata, porque aprendemos de lo malo.

Por todo aquí narrado, podemos señalar que lo malo es el presidencialismo; que lo malo es la dependencia de los poderes judiciales que llevan a un presidente de la corte a agradecer la publicación que hoy patrocinaría cualquier firma comercial de pequeña montas; que lo malo es que se le impongan al poder judicial decisiones sin que lo tomen en cuenta. Sin embargo, hay también saldo positivo: que los poderes judiciales van participando, van interviniendo cada vez con mayor claridad. Esto es precisamente lo que tiene que fortalecerse. Hay que hacerlo además científicamente, pues otra enseñanza es que lo que se ha hecho ha sido fundamentalmente en el terreno de las urgencias. Hay que hacer medidas cuantitativas. El objetivo de la mayoría de las reformas era acabar con el rezago. Atenuar el rezago y los problemas eran meramente de cantidad.

Los invito a que crean ustedes en los Tribunales Colegiados de Circuito. Démosles más competencia y quitémosle más a la Corte. Sin embargo sólo manejamos cantidades o volúmenes. En un estudio científico serio, tenemos que buscar excelencia en el aprovechamiento de recursos. Sabemos que México no tiene inmensos recursos y cuando vemos en este estudio estadístico los presupuestos que los gobiernos de los Estados de la república otorgan a los poderes judiciales, verdaderamente se queda uno asustado. Recuerdo alguna algunas estadísticas de carácter cuantitativo en las que aparecen las remuneraciones vigentes en los Estados de la República, en los que un Juez gana un poco más de cuatro mil pesos. ¿Cómo exigir la excelencia profesional requerida con un sueldo de este tipo?

Además, el contraste de que hay otros estados de la República en que un Juez de primera Instancia gana veintitantos mil pesos ¿En una nación se pueden dar esos desequilibrios? ¿En un sistema científicamente planeado hay posibilidades de que se den esas incoherencias? Para mí, uno de los objetivos claros de las reformas, es que se debe buscar un sistema nacio-

nal integral coherente en impartición de justicia, que tenga como objetivo la optimización de los recursos con que se cuenta; que no hagamos lo mismo tres órganos; que tratemos realmente de aprovechar al máximo el esfuerzo que se realiza sin violentar principios procesales. En un sistema nacional de administración de justicia es ilógico que quien desempeña la función en un lugar, gane cinco o seis veces menos que el que hace los mismo en otro lugar. ¿No nos encontraríamos aquí con este fenómeno de que, so pretexto de federalismo, estemos provocando situaciones absurdas? Insisto, soy un entusiasta del federalismo y creo que un sistema nacional coherente en impartición de justicia debe respetar profundamente el federalismo. Así mismo, se debe coordinar y buscar que el sistema funcione armónicamente, y que entendamos que el Poder Judicial Federal y los Sistemas Judiciales locales vamos en un mismo barco, porque estamos en la misma función. Debemos sumar y multiplicar, no restar y dividir, y tratar de ver cómo complementamos nuestros esfuerzos.

Esto lógicamente tiene que complementarse con un sistema en el que haya los órganos suficientes para ofrecer la justicia que está garantizando el artículo 17 Constitucional. Queremos justicia pronta, completa e imparcial; y unos órganos capaces de impartirla. La cantidad y la calidad no se llevan. Quiero sentencias de excelencia profesional. No puedo exigir que esto se haga en cantidades industriales.

El judicial es un trabajo que se realiza con cuidado y con detalle. Cuando la constitución exige la fundamentación y motivación, cuando el artículo 17 constitucional exige justicia completa, se está requiriendo de un estudio cuidadoso. No podemos estar resolviendo, como a veces se piensa, por medio de información cinematográfica. ¿Qué se obtiene cuando se habla de la justicia oral? Me pongo a temblar porque conozco las debilidades humanas, sobre todo conozco mi propia debilidad. El que vengan las partes, me expongan su problema y yo de inmediato diga que tiene la razón fulano, verdaderamente me inquieta, quizás porque soy muy lento en la reflexión. Sin embargo tengo que sopesar elementos de unos y otros. Esto lleva tiempo y por lo mismo, el número de jueces y el número de magistrados que puedan trabajar con esa alta calidad profesional, exi-

ge necesariamente que existan los órganos proporcionados a este tipo de trabajo.

Serán necesarios pues muchísimos recursos. Exigimos que los jueces dicten buenas sentencias, pero nada hacemos para que ingresen menos asuntos y, de pronto, los jueces se encuentran frente al problema de que si cuidan la calidad descuidan la cantidad y se les forma rezago. Así, llega un visitador y les levanta un acta porque tienen un gran rezago. En dichas visitas no se ve la calidad de las sentencias. Entonces de pronto nos encontramos con sistemas en los que cuantitativa y estadísticamente, se logra desahogo. Sin embargo, se pierde de vista que en la Constitución no solamente dice justicia pronta, sino también justicia completa e imparcial.

Sabemos que la precipitación puede afectar la imparcialidad. Este tendrá que ser un punto relevante pues significa que tanto el gobierno federal, como los gobiernos locales, tienen que entender la importancia de los órganos que imparten justicia y deben tenerlo muy en cuenta al momento de la formulación de sus respectivos presupuestos.

Siempre he sido partidario de que después de aplicar estudios actuales idóneos, con sustentos científicos, se lleve a nivel de rango constitucional la obligación de la federación y de los Estados, de un mínimo porcentual de presupuesto, que por sí sólo sea suficiente para que se imparta la justicia que la Constitución está ofreciendo, y que no sean los poderes judiciales o los órganos olvidados los que tienen que estar realizando grandes esfuerzos por salir adelante.

En relación con la opinión que acostumbran exponer los justiciables, de que la justicia es lenta porque hay abundancia de asuntos, no debemos perder de vista que a los administradores de justicia se les presenta una situación verdaderamente curiosa, que en el mundo de la economía es signo de extraordinario éxito: el aumento de consumidores en la impartición de justicia es signo de drama. Cuando un Juez y el sistema funciona, las personas confían en ellos, entonces en lugar de llegar a convenios, malos convenios, confinan al juzgador y lo saturan. Debemos entender que si buscamos el perfeccionamiento del sistema, el lograr que haya los órganos adecuados, debe ser algo dinámico, que esté siempre respondiendo a lo que desea el pueblo, según el

complemento obvio. Yo diría: más que funcionar en un complemento, esto debe girar a través de lo que resulta substancial en impartición de justicia, que son los juzgadores; se requiere que en el siglo XXI sea el idóneo para este sistema, el juez competente, el juez honesto, el juez entregado a su trabajo.

Por el diseño de las cifras no podemos poner al juez holgazán, debemos a poner al juez normal. El juez normal puede ser el juez honesto y con excelencia profesional. Es obvio que el inepto se tarda mucho tiempo en resolver los asuntos.

Recuerdo que alguien me decía algo que me llamó la atención y que el tiempo me ha corroborado: detrás de todo flojo hay un inepto, pues el inepto trata de esconder en su flojera lo que es su ineptitud y la ineptitud es consecuencia de su flojera; no se prepara, y entonces, se da un juego curioso de retroalimentación entre la ineptitud y la flojera. El inepto flojo se vuelve más inepto. No debemos aceptar jueces con esas características. Este sistema implica una carrera judicial, no una carrera de "cursitos" o de licenciatura con adornos académicos, sino un sistema que se forme para la función y que permita cumplirla con los requerimientos que estoy señalando.

Imagínense ustedes lo que significaría el que con la coordinación adecuada del Poder Judicial Federal, los Poderes Judiciales Locales y los tribunales administrativos de la justicia laboral, formaran una escuela judicial con proyección nacional, diseñada con los programas idóneos para que egresen, no personas con adornos diciendo que son sabios y genios en derecho comparado, sino profesionales que puedan desempeñar mejor el papel judicial, dictando mejores sentencias y tramitando más adecuadamente los asuntos. Hasta entonces estaríamos realmente atacando de frente el problema.

Necesitamos pues un sistema que de continuidad a todos estos objetivos, que no sea fruto de iniquidades, y, lógicamente, debemos aspirar a una reforma definitiva. Estamos cansados de curar el cáncer con aspirinas, necesitamos una reforma definitiva. Y al decir definitiva no quiero decir que sea una reforma que nunca más sea tocada, sino una que pueda recibir las adecuaciones que el tiempo y las circunstancias le vayan exigiendo, pero que en sus aspectos nucleares sea definitiva. No podemos estar rehaciendo un sistema cada sexenio, en consecuen-

cia, tenemos que encontrar formulas que tengan permanencia. Naturalmente que en esto se están dando algunos pasos. Ya lo hemos dicho con respecto a la justicia local y la justicia federal, podemos destacar algunos elementos: el Congreso Nacional de Jueces de distrito, en donde más de doscientos juzgadores federales concluyeron que es necesario contar con una nueva Ley de Amparo y actualmente están trabajando en eso, pues existe ya un grupo que está trabajando en una nueva legislación de amparo. En el mes de noviembre se realizará otra reunión nacional de jueces de distrito, en donde seguramente, se ofrecerán importantes conclusiones al el pleno de la Suprema Corte.

En los años de 1998 y 1999, se preparó un trabajo que consistió en once volúmenes con el título: *Hacia la justicia del siglo veintiuno*, por el actual presidente Góngora, quien ha impulsado, a través de comités, lo que podía ser la realización de este programa, se señalan los medios para lograr esos objetivos rápidamente. Son estudios de derecho comparado que nos hacen ver por qué en algunos lugares la justicia es más confiable, por qué en algunos lugares se ha concedido que los asuntos se resuelvan en tres o seis meses y que permiten asomarnos a lo que ocurre en otros países, así como hacer encuestas con personas con significación profesional para que señalen los problemas de la impartición de justicia. Dentro de esto, convienen reuniones regionales, donde se haga el análisis de esa problemática; una reunión nacional en donde todos estos trabajos se enriquezcan y, finalmente, se permita la elaboración de un trabajo que pueda proyectarse en reformas a la Constitución Federal, a las constituciones locales y a las leyes secundarias. Este trabajo nos muestra que puede hacerse el diseño del sistema integral de impartición de justicia. Se puede hacer. Creo que todos los tribunales de justicia de la república deben empeñarse en este trabajo.

Una vez que se recabaron informaciones de todos los tribunales de la república y se remitieron a los presidentes de los mismos. Respondieron dieciocho estados, entre ellos Zacatecas. Pero uno de ellos diciendo que no podía decir nada.

Podrán ser discutibles los problemas que aquí se plantean, pero cuando se habla de percepción y de corrupción, se dice que de cuarenta y nueve países, México aparece en lugar

cuarenta y cinco. Claro, es muy discutible lo relacionado con la percepción de la corrupción. Quienes llevamos muchos años en la impartición de justicia sabemos, que no pocas las veces se atribuye a un Juez deshonestidad. Para que el litigante obtenga beneficios —me decía un experto abogado profesional—, que algunos litigantes tienen la fórmula de suplir su ineptitud y su ineficacia, atribuyendo al juzgador los malos manejos del asunto. Esto habría que matizarlo. No cabe duda que estamos ante un sistema muy complejo y ante un tema en el que tenemos que seguir reflexionando. Considero que todo lo que se haga debe ser complementado con una figura sociológica que he calificado como cultura jurisdiccional.

No podemos perder de vista que el derecho es obra humana, que el derecho es un fruto social y que depende también de lo que ocurre en la comunidad. Mientras no logremos que los órganos que imparten justicia sean respetables y respetados, tenemos que concluir que estamos ante un trabajo por realizar. Tenemos que lograr sistemáticamente, primero: que, todo juez, todo magistrado y todos los ministros sean conscientes y logren motivar a su personal administrativo a que se trabaje en forma tal, que el órgano del que forman parte sea respetable.

También es importante poder demostrar al pueblo lo más importante de la impartición de justicia, es decir, que haya una decisión final ante un conflicto, a que se acepte esa decisión de antemano, lo favorezca o lo perjudique. Es cómodo lanzar elogios y alabanzas al juzgador cuando uno ha ganado y fácil lanzarle improperios cuando se ha perdido. La verdadera grandeza reside en reconocer la majestad en quien imparte justicia. A eso debe llevar la cultura jurisdiccional, a lograr que los órganos de impartición de justicia sean respetados y que el pueblo de México confíe en ellos. Esa es nuestra principal tarea para el siglo XXI.

No quisiera concluir mis palabras sin expresar un pensamiento final que vendría a fortalecer todo lo que hemos dicho: el mundo del siglo XX es paradójico y una de sus principales contradicciones es que los grandes avances en la ciencia y en la técnica —piénsese en la comunicación, la computación, el confort y otros tantos adelanto—, han logrado ofrecer la posibilidad de vivir con plenitud humana. Podríamos decir que nunca como ahora se había podido vivir tan bien. Sin embargo, lo

dramático estriba en que, por otra parte, nunca como ahora había habido tantos que vivieran tan mal. Lógicamente esto se produce cuando los que gozamos de los beneficios y podemos vivir extraordinariamente bien —quienes llevamos la comodidad al grado de sofisticación—, consideremos que los otros nos están estorbando. Y que cuando reaccionan con violencia, —cuando están emancipados, se reúnen para ver cómo protestar por las estructuras que consideran injustas—, opinamos que deben ser reprimidos.

Éstos que a veces carecen de lo más indispensable casi siempre son manipulados por vividores que tratan de usarlos, como se dice popularmente, como carne de cañón, para reclamar contra los de arriba diciendo que son injustos, explotadores, y persuadiéndolos de que debe haber transformaciones radicales. Claro, también aparecen los pensadores, los teólogos, los filósofos, los que dicen cosas muy hermosas. Por ejemplo, en la encíclica *Populorum progressio* de Paulo Sexto, se decía “la situación presente debe afrontarse con valentía y debemos vencer la injusticia que trae consigo. El desarrollo necesita transformaciones audaces y profundamente innovadoras”. Messmer, pensador alemán, decía por su parte en su libro de *Cuestión Social*, refiriéndose a la búsqueda de las transformaciones profundas, que esto “lo deben hacer aquellos hombres que tengan un espíritu joven y eterno, que enraizado en la firmeza de la verdad permanente, se dirija con ímpetu creador a la edificación de realidades nuevas históricamente oportunas”. Croupier, pensador francés, dice que “la gran paradoja de nuestro tiempo es que el hombre que ha sido extraordinario en los grandes avances y descubrimientos científicos y técnicos, no ha encontrado las formulas idóneas para que impere la justicia en sus relaciones”.

Frases hermosas, que nos entusiasman. Sin embargo el problema de la realidad humana es que, como se dice popularmente, las frases tienen que aterrizar. Los grandes adelantos, los grandes descubrimientos que hoy nos permiten vivir, podrían llevarnos a concluir que el siglo XX ha sido el siglo de los especialistas en ciencias naturales, de los físicos, de los químicos, de los expertos en computación, de los expertos en medicina, etc. Y que el siglo XXI nos reclama a los especialistas en ciencias sociales, en particular a los juristas y dentro de éstos —

de manera incisiva—, a los que nos dedicamos a la impartición de justicia, que el nuevo siglo sea en el que tengamos preeminencia. Ojalá que del tiempo que todavía nos toque vivir afrontemos con éxito ese reto, tratando de imponer orden y lograr justicia en las relaciones humanas, buscando que, así como hoy, también se pueda vivir en el siglo XXI, con confianza en nuestro sistema de impartición de justicia.

Me quedan aún diez puntos que solamente anotaré. Por ejemplo el tema de inamovilidad esencial. Se manejaba en alguna reunión de tribunales superiores de justicia una resolución de la Corte en favor de un magistrado del Tribunal Superior de Michoacán, que de pronto fue echado a la calle, pero que finalmente sigue siendo magistrado y funcionando. Esto sirvió como antecedente de lo que se ha dado en el Tribunal de lo Contencioso en el Distrito Federal, en donde también algunos magistrados fueron sustituidos automáticamente. Se tuvo que tomar la medida legislativa de ampliar el número de magistrados porque, por un lado, la justicia federal exigía que se quedarán los que habían sido destituidos y, por el otro lado, no sabían donde poner a los que habían nombrado en su lugar, y entonces la fórmula política ingeniosa fue aumentando el número de Magistrados.

Otro tema es la *Fórmula Otero* ¿Debe existir esta fórmula o debe acabarse? Sobre los tribunales de lo contencioso administrativo ¿debe haber o no en los Estados de la república? ¿Deben ser autónomos o deben formar parte de los poderes judiciales? En materia de justicia laboral, es decir, juntas de conciliación y arbitraje, juzgados laborales, ¿qué es lo que resulta más conveniente? Imagínense toda la problemática que se puede dar cuando se afronte científicamente el cómo debe ser un sistema integral y coherente de impartición de justicia y amparo para efectos. ¿Esto es bueno o es malo?

He visto asuntos que se resuelven después de ocho sentencias de amparo. La fórmula, antes de entrar al examen de los conceptos de negación, debe señalarse: hay uno de carácter procesal que de ser fundado, haría innecesario el análisis de los demás. En la página tal se dice que no se citó adecuadamente a un testigo y es fundado; efectivamente no se le citó, y se le ampara para el efecto de que se regularice el procedimiento. El

asunto regresa nuevamente a la página tal, donde dice que hay una violación de procedimiento. Otra vez amparo para efectos. Nunca he visto protesta de los abogados, sobre todo si ésta se iguala, pues se van multiplicando. Sin embargo, llega el momento en que sale más caro el caldo que las albóndigas, lo que provoca el detrimento del Poder Judicial Federal y de las Justicias Locales. Llega un momento en que el justiciable no entiende, por qué después de que su abogado le dice que han ganado un caso, al poco tiempo se le notifica otra sentencia que sigue siendo desfavorable. En fin, vean que se trata de problemas que están vinculados con el pueblo, porque el pueblo no entiende de tecnicismos.

Otro tema es el abuso del Juicio de Amparo. Hoy por la mañana, estaba revisando un asunto en el que se advertía una chicana, que me planteó problemas de interpretación de la Constitución. Era en contra de una resolución dictada por un Tribunal Superior de Justicia en apelación, contra un acto en el procedimiento; me doy cuenta que el abogado tiene ideado llevarse muchos años en esto. Hay ocasiones en que a los Poderes Judiciales les achacan lentitud en la impartición de justicia, pero, ¿cuántas veces la dilación ha sido originada por los abogados que utilizan una larga serie de caminos para que los asuntos se alarguen? Habría que pensar también algo en cuanto a estas situaciones. Como lo dijo el Congreso de Jueces: hay que encontrar la manera de evitar los abusos de abogados litigantes sin preparación, porque cuando el abogado litigante tiene preparación y capacidad puede examinar con claridad el asunto de su cliente. Puede decir claramente que el caso está perdido.. Sin embargo, cuando es inepto o quiere ganar dinero, alarga el asunto y, claro, después le viene una sentencia desfavorable. Estos Magistrados o no estudiaron bien el asunto, o quién sabe que pase. Ahí tienen los puntos, ahora me gustaría escuchar sus preguntas.