



Síntesis del informe  
y de las recomendaciones  
en materia de justicia cotidiana

## Primera edición, 2015

Este proyecto fue financiado con recursos provenientes del Fideicomiso de Ciencia y Tecnología del CIDE.

Para comentarios o mayor información comunicarse con el Mtro. Alfonso Oñate Laborde a la dirección de correo electrónico:  
alfonso.onate@cide.edu

D.R. © 2015, CIDE, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.  
Carr. México-Toluca 3655, Lomas de Santa Fe, 01210, México D.F.

www.cide.edu

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra –incluido el diseño tipográfico y de portada–, sea cual fuere el medio, electrónico o mecánico, sin el consentimiento por escrito del editor.

Las opiniones y datos contenidos en este documento son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y no representan el punto de vista del cide como institución.

Este trabajo fue desarrollado por un equipo de investigación del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. integrado por:

**Coordinador General:** Sergio López Ayllón

**Coordinador Ejecutivo:** Alfonso Oñate Laborde

**Investigadores:**

Leticia Bonifaz Alfonso  
Jose Antonio Caballero Juárez  
Natalia Calero Sánchez  
Ana Elena Fierro Ferráez  
Héctor Fix Fierro (IIJ-UNAM)  
María del Refugio González  
María Mercedes Albornoz  
Alejandro Madrazo Lajous  
Ana Laura Magaloni Kerpel

María Solange Maqueo Ramírez  
Ximena Medellín Urquiaga  
Rodrigo Meneses Reyes  
Jimena Moreno González  
Catalina Pérez Correa González  
Julio Ríos Figueroa  
José Roldán Xopa  
Juan Salgado Ibarra  
Alberto Serdán Rosales

### El CIDE reconoce la generosa participación de las siguientes instituciones en el desarrollo de los Foros de Justicia Cotidiana:

Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia A.C. (AMIJ)  
Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS)  
Centro de Investigación e Innovación en Tecnologías de la Información y Comunicación (INFOTEC)  
Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)  
Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos (CONATRIJ)  
Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED)  
El Colegio de la Frontera Norte (COLEF)  
Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)  
Escuela de Gobierno y Transformación Pública del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (EGAP-ITESM)  
Instituto de Investigaciones Jurídicas - Universidad Nacional Autónoma de México (IIJ-UNAM)  
Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO)  
Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (TSJDF)  
Universidad Autónoma de Aguascalientes (UAA)  
Universidad Autónoma de Baja California (UABC)  
Universidad Autónoma Metropolitana (UAM)  
Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas (UNICACH)  
Universidad de Guanajuato (UG)

### El CIDE también agradece las aportaciones de las siguientes personas e instituciones:

Dr. José de Jesús Orozco Henríquez, Vicepresidente de la CIDH  
Barra Mexicana, Colegio de Abogados  
Factual A.C.  
Codeando México A.C.  
Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico  
Publika Consultores



# Índice

---

<b>I. Antecedentes</b>	5
<b>II. Alcance del concepto de Justicia Cotidiana</b>	6
<b>III. Importancia del tema para el Estado de Derecho</b>	8
<b>IV. Desarrollo de la consulta</b>	12
<b>V. Principales conclusiones y propuestas</b>	15
A. Conclusiones	15
B. 20 propuesta	18
▪ Propuestas que corresponden al Ejecutivo Federal	18
▪ Propuestas que corresponden tanto el Ejecutivo Federal como a otros poderes o entidades	21
▪ Instancias de diálogo y temas prioritarios	23
C. El gobierno judicial. Una propuesta de agenda	26



# Antecedentes I

---

En el mensaje a la Nación “Por un México en paz con justicia y desarrollo” del 27 de noviembre de 2014, el Presidente de la República Enrique Peña Nieto expresó lo siguiente: *“Pero la justicia no se agota, hay que decirlo, en el ámbito penal. Hay una justicia olvidada, la justicia cotidiana, aquella que demanda la mujer, a quien le niegan el divorcio, el trabajador al que no le pagan su salario, o quien no puede cobrar una deuda. ..Esta justicia suele ser lenta, compleja y costosa, lo que provoca que la mayoría de los mexicanos no pueda acceder a ella con facilidad. A pesar de esta realidad, que es evidente, no se han presentado soluciones de fondo a estos problemas”*.

El Presidente de la República encomendó al Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Centro Público de Investigación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, que organizara foros de consulta con juristas, académicos y representantes de la sociedad civil para elaborar un conjunto de propuestas y recomendaciones en la materia. Este documento es una síntesis del informe y sus principales recomendaciones, cuya versión integral puede ser consultado en la página [www.justiciacotidiana.mx](http://www.justiciacotidiana.mx).

## II Alcance del Concepto de Justicia Cotidiana

---

Los conceptos de “justicia cotidiana” y de “acceso a la justicia” se derivan directamente del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En su primer párrafo, dicho artículo enuncia: “Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho”. La consecuencia de esta prohibición se despliega con claridad en el segundo párrafo: “Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial...”. Dicho en otras palabras: como el Estado prohíbe la justicia por propia mano, está obligado a establecer, sostener y promover las instituciones, los procedimientos y los instrumentos que den solución efectiva a los conflictos que puedan surgir de las relaciones sociales directas de las personas, ya sea con otros particulares o con las autoridades. Esto incluye a los tribunales y procedimientos jurisdiccionales, pero no sólo a ellos.

En el mismo sentido, los artículos 8 (garantías judiciales) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, establecen la obligación del Estado Mexicano de proporcionar a toda persona un recurso sencillo y rápido o cualquier otro recurso efectivo ante los tribunales competentes, que lo amparen contra actos que violenten sus derechos fundamentales con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable.

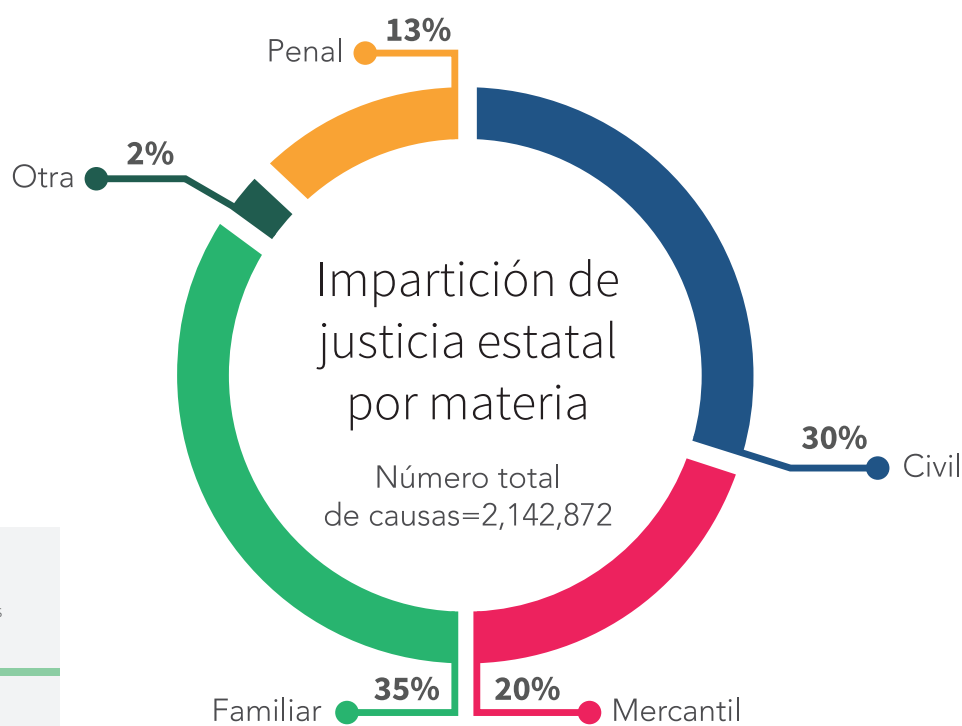
La justicia cotidiana se refiere así a las instituciones, procedimientos e instrumentos orientados a dar solución a los conflictos que genera la convivencia diaria en una sociedad democrática. Incluye a la justicia civil, que atiende los problemas del estado civil y familiar de las personas o bien el cumplimiento de sus obligaciones contractuales, lo mismo que la justicia laboral, que trata las relaciones de trabajo de las personas con sus empleadores, sean estos particulares u organismos públicos, pero también un sector de la justicia administrativa, cuando resuelve los desacuerdos directos de los ciudadanos con alguna autoridad. La justicia de proximidad, es decir, aquella que atiende los problemas que se generan de la convivencia en las comunidades, vecindarios y ciudades, forma parte también de la

justicia cotidiana y dentro de ésta se consideran especialmente los mecanismos que existen para resolver los problemas en las escuelas por ser éstas centros importantes de convivencia y socialización.

En este ejercicio hemos considerado que la justicia penal no forma parte de la justicia cotidiana en la medida que implica el uso legítimo de la fuerza del Estado para sancionar conductas que alteran la vida social. El uso de esta fuerza implica lógicas, incentivos y problemas distintos a aquéllos que involucran los conflictos derivados de las relaciones cotidianas entre las personas.

Si bien el amparo en algunas modalidades es una garantía jurisdiccional de primer nivel para proteger los derechos fundamentales de las personas, se optó por dar prioridad a otros procedimientos que se ocupan de resolver cuestiones que afectan a la mayor parte de las personas en México. Por esta razón se le excluyó del alcance del concepto de justicia cotidiana.

Importa destacar que, conforme a la definición que se propone, la justicia cotidiana pertenece mayormente al ámbito de competencia de las entidades federativas pues así lo establece el diseño constitucional vigente. De acuerdo con el Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2014 del INEGI, la distribución de los asuntos iniciados muestra claramente que el ámbito penal es relativamente pequeño con 279,811 asuntos iniciados, cifra que contrasta con 1,863,061 demandas iniciadas en materia civil, familiar, mercantil y otras<sup>1</sup>. La siguiente gráfica muestra esta situación.



<sup>1</sup> Esta cifra no incluye ni los litigios laborales, ni todos los contenciosos administrativos.

Fuente: Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2014, INEGI



# III Importancia del tema para el Estado de Derecho

---

La consulta permitió por primera vez en muchos años poner en el debate público uno de los problemas más graves que enfrenta la sociedad mexicana: la notoria ausencia de incentivos y condiciones para el cumplimiento regular de los acuerdos entre las personas, para la reivindicación efectiva de sus derechos, y para que quienes los violenten o incumplan sus obligaciones, tengan consecuencias por su comportamiento.

En efecto, la falta de mecanismos efectivos para dar solución a los conflictos interpersonales, así como entre la autoridad y las personas, genera incentivos para la autocomposición (justicia por propia mano), la intervención de terceros que toman beneficio del conflicto, o simplemente para dejar a las personas en virtual estado de desprotección y con ello generar alicientes para la impunidad. Un sistema de impartición de justicia que funciona bien permite en cambio que las personas recobren la confianza tanto interpersonal como en las instituciones, que encuentren respuestas adecuadas a sus problemas y faciliten la salida de la informalidad y la marginación jurídica.

Desde la perspectiva del Estado de derecho, un adecuado acceso a la justicia y mecanismos eficientes de solución de controversias generan incentivos para que los derechos se reivindiquen y los acuerdos se cumplan, produce consecuencias para quienes transgreden los derechos de otros y con ello reduce la impunidad y la corrupción, al tiempo que mejora la capacidad del Estado para dar una respuesta a los problemas sociales.

Por el contrario, una justicia lenta e ineficiente crea un entorno de incertidumbre que afecta negativamente las condiciones de crecimiento y bienestar, pues incrementa los llamados costos de transacción, que son aquellos en que incurren las personas y las empresas para determinar y asegurar el valor de los bienes y servicios que intercambian. En la medida en que un sistema de justicia es capaz de procesar efectivamente los conflictos que se suscitan a diario en la vida social, previniendo y sancionando las conductas ilícitas, reduce estos costos al tiempo que promueve el crecimiento económico y el desarrollo social en un sentido amplio. Con base en este razonamiento, así como en numerosos



estudios y diagnósticos, los principales organismos multilaterales de fomento al desarrollo, como el Banco Mundial o la OCDE, han señalado que la justicia es un espacio fundamental de soporte a la economía, al crecimiento y al bienestar.

Estas consideraciones impulsaron los dos más recientes movimientos de reforma judicial realizados en nuestro país. El primero, iniciado a fines de 1994, tuvo el propósito de reforzar la independencia y el profesionalismo de los órganos y funcionarios del Poder Judicial de la Federación. En esa perspectiva, la reforma modificó tanto la composición como las funciones de la Suprema Corte de Justicia. De igual modo creó un órgano especializado para el gobierno y la administración de los tribunales federales, el Consejo de la Judicatura Federal. Por último, estableció en la Constitución los principios de la carrera judicial como instrumento para garantizar la idoneidad profesional y personal de los jueces y magistrados federales. Esta reforma contribuyó a detonar un proceso similar, aunque con diverso ritmo y profundidad, en los poderes judiciales de las entidades federativas. Así, los últimos años del siglo XX atestiguaron un complejo proceso de reforma judicial a nivel nacional que todavía no culmina.<sup>2</sup> En esta materia cabe destacar que a pesar de los cambios que se han dado en la justicia local, no se ha logrado una modificación sustantiva en su operación y persiste, entre muchos actores, una gran desconfianza sobre la calidad e independencia de los tribunales locales, situación que genera un número significativo de amparos que se resuelven en tribunales federales.

En 2003, la Suprema Corte de Justicia convocó a un nuevo esfuerzo nacional de reflexión y propuesta encaminado a seguir impulsando la modernización del sistema de impartición de justicia en su conjunto. En esa ocasión se decidió abrir una gran consulta nacional de la cual pudiera derivarse una agenda integral para la reforma de la justicia. El resultado de este esfuerzo se plasmó sustancialmente en el Libro Blanco de la Reforma Judicial<sup>3</sup> y en la creación de la Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia (AMIJ).

Luego de este impulso que contribuyó a generar algunos cambios notables, como el diseño del nuevo sistema de justicia penal y la reforma del juicio de amparo, la agenda de la reforma judicial cayó en un letargo. En diversos índices internacionales el sistema de impartición de justicia en México muestra un claro rezago.<sup>4</sup> Por otro lado, tanto la evidencia testimonial como los datos recabados durante la consulta muestran un panorama muy preocupante en materia de acceso a la justicia. En México, la mayor parte de la población carece de las condiciones y los medios para solicitar y obtener del Estado el acceso a la justicia.

Modificar esta situación implica reconocer que no existen soluciones mágicas que permitan cambiar el estado de cosas de la noche a la mañana y que se requiere de una política pública de acceso a la justicia, de largo aliento y con objetivos precisos y mensurables, que sea una puerta de entrada a la reconstrucción

2 Concha, Hugo A. y Antonio Caballero. *Diagnóstico sobre la administración de la justicia en las entidades federativas. Un estudio institucional sobre la justicia local en México*, México, UNAM, 2001.

3 Caballero, José Antonio, Sergio López Ayllón y Alfonso Oñate. *Libro blanco de la reforma judicial. Una agenda para la justicia en México*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2006.

4 Véase el estudio de la OCDE que se anexa al informe completo de los foros de justicia cotidiana en [www.justiciacotidiana.mx](http://www.justiciacotidiana.mx). Otro ejemplo es el World Justice Project – Rule of Law Index 2014 en [www.worldjusticeproject.org/rule-of-law-index](http://www.worldjusticeproject.org/rule-of-law-index)

de la solidaridad y confianza comunitarias. El reto implica comenzar una transformación institucional que, bien entendida, deberá sentar nuevas bases para asegurar que se cumplan las reglas más básicas de convivencia democrática en una sociedad plural y compleja.

Abordar esta tarea obliga a una nueva sistematización de los problemas que ponga énfasis en la solución de problemas y una visión que se aleje del gran discurso del Estado de derecho para pensarlo desde sus fundamentos sociales más básicos y más cercanos a la gente. Pero antes de ello resulta conveniente tomar en consideración el contexto en el que se ha desarrollado la discusión sobre el acceso a la justicia, la reforma judicial y el Estado de derecho.

Destaca en primer lugar el contenido y dimensiones del acceso a la justicia como un elemento derivado del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva y que se desdobra en una concepción muy amplia que implica las condiciones que permiten la intervención del Estado para solucionar conflictos concretos. De esta manera, las personas deben contar con mecanismos que no sólo les permitan acceder a vías institucionales para resolver sus conflictos sino que dichas vías deben proporcionarles soluciones efectivas a los problemas que originaron el conflicto. Ello quiere decir que las soluciones sean oportunas y viables, que incidan en forma clara y positiva en la solución del conflicto y que así lo perciban las personas involucradas en el mismo. Así, la sola garantía de acceso a la justicia es insuficiente de no contar con mecanismos e instituciones (no solo tribunales) capaces de resolver conflictos en forma rápida, completa y efectiva.

Desde otra perspectiva, el discurso sobre la reforma judicial ha estado dominado por la idea de que el sistema de impartición de justicia, en su conjunto, requiere una modificación completa y estructural y que sólo esa condición permitiría el acceso real a la justicia. La experiencia en muchos países ha mostrado que los resultados de esas reformas integrales suelen ser menores de lo esperado. Por ello creemos que el enfoque debe modificarse para atender problemas específicos con soluciones que, aunque imperfectas, permiten resolver injusticias concretas. Amartya Sen ha expresado esta idea desde su teoría de la justicia y ha dicho que hay que corregir las injusticias palpables sin tener que esperar a un diseño institucional perfecto y que cualquier decisión sobre justicia tiene que estar anclada no en la decisión de un legislador lejano, sino en el diálogo razonado entre los afectados por esas decisiones.<sup>5</sup>

En una lógica similar existe un amplio conjunto de estudios sobre las condiciones económicas, políticas e institucionales que suponen y generan el Estado de derecho. En muchos casos estos estudios identifican ese concepto con un derecho y un gobierno estable capaz este último de aplicar las normas generadas por una autoridad política legítima. Este fue el objetivo que buscaron promover durante muchos años diversas instituciones globales

para alcanzar estas condiciones en los países en transición. Después de varias décadas, estos esfuerzos han resultado en la mayoría de los casos poco exitosos, sin poder precisar aún las causas que han determinado que esas condiciones no se produzcan. Este ha sido el caso de nuestro país. Sin duda ha habido una enorme inversión para construir esas condiciones y no pueden soslayarse los avances. Sin embargo, resulta evidente que en la percepción y la realidad estamos lejos de haber generado las condiciones que nos permitan concretar el Estado de derecho que queremos. Por ello resulta indispensable repensar las instituciones y los procedimientos que permitan generar políticas públicas eficaces para ese propósito.

Probablemente parte del problema reside en que los esfuerzos se han enfocado a las grandes reformas pero sin que las mismas hayan podido incidir en las condiciones e incentivos que tienen los actores encargados de la operación del sistema. Un ejemplo lo constituyen los tribunales que argumentativamente permitirían la solución de controversias mediante la aplicación de normas preexistentes por jueces imparciales. Sin embargo, una mirada cercana a la operación cotidiana de muchas de esas instituciones muestra fallas importantes, entre otras, altos costos de acceso, procedimientos largos y poco adaptables a las condiciones de los conflictos, invisibilidad de las personas afectadas y “resoluciones” contenidas en sentencias largas, farragosas e incomprensibles para los interesados, las que con frecuencia resultan inejecutables y que en el fondo no resuelven los conflictos originales, al tiempo que, por lo mismo, generan otros. No resulta pues sorprendente que la percepción que se tiene de los jueces y los tribunales sea mala y que generen poca confianza.

Una consecuencia de lo anterior nos lleva a concluir que la construcción del Estado de derecho debe atender también al diseño micro de las instituciones, es decir, a entender tanto los incentivos institucionales como los determinantes culturales que inciden en la operación concreta de las instituciones que procesan los conflictos. La hipótesis es que cambios pequeños pueden modificar aditivamente el entorno macro.

# IV Desarrollo de la consulta

Con base en todas las consideraciones previas, el equipo responsable diseñó un mecanismo de consulta que permitiera asegurar las siguientes condiciones: una participación amplia y plural de expertos en múltiples disciplinas; precisión temática derivada del concepto de justicia cotidiana tal y como se delimitó en este documento; amplia participación ciudadana a través de testimonios sobre su experiencia con la justicia; el uso de tecnologías de la información para facilitar tanto la información como la participación en el ejercicio; y finalmente presencia de la diversidad de problemas, necesidades y percepciones a lo largo del país. El 15 de enero de 2015 el CIDE convocó, junto con otras 17 instituciones,<sup>6</sup> a una serie de foros temáticos en materia de justicia cotidiana. Estos foros se desarrollaron de la siguiente manera:

Tema	Instituciones co-convocantes	Sede	Fecha
Justicia para trabajadores	UAA y UAM	Aguascalientes, Ags.	22 de enero 2015
Justicia para ciudadanos	UG e INAP	Guanajuato, Gto.	29 de enero 2015
Justicia para familias	Colef y UABC	Tijuana, B.C.	4 de febrero 2015
Justicia para emprendedores	EGAP-ITESM e IMCO	Monterrey, N.L.	12 de febrero 2015
Justicia para comunidades	UNICACH y CIESAS	Tuxtla Gutiérrez Chis.	19 de febrero 2015
Justicia en los tribunales	IJJ-UNAM	México, D.F.	25 de febrero 2015
Justicia en las escuelas		México, D.F.	26 de febrero 2015

Estos foros reunieron a grupos interdisciplinarios de expertos que, después de escuchar los testimonios de ciudadanos que expresaban sus experiencias en la resolución de sus conflictos cotidianos, deliberaban en mesas de trabajo sobre la mejor forma de resolver esos problemas. Para ello analizaron, entre otras cuestiones, la viabilidad, el costo, el horizonte temporal, así como si las propuestas requerían el diseño de una política pública, si éstas precisaban de modificaciones al marco normativo vigente, así como el tiempo y recursos necesarios para su implementación

6 Estas instituciones son: la Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia (AMIJ), el Centro de Investigación e Innovación en Tecnologías de la Información y la Comunicación (Infotec), el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), El Colegio de la Frontera Norte (Colef), la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos (Conatrib), el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred), la Escuela de Gobierno y Transformación Pública del ITESM, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIJ-UNAM), el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), el Tribunal Superior de Justicia del DF (TSJDF), la Universidad Autónoma de Aguascalientes (UAA), la Universidad Autónoma de Baja California (UABC), la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), la Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas (Unicachy) la Universidad de Guanajuato (UG).

y puesta en práctica. Tras las discusiones (duraron entre dos y tres horas) los expertos formularon una serie de soluciones y recomendaciones (no necesariamente por consenso). Los documentos derivados de estos foros constituyen uno de los principales productos de este ejercicio.

De manera paralela a los foros temáticos, la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos (Conatrib) organizó ocho foros especializados sobre la dimensión estructural de la justicia local en los que participaron jueces y magistrados de los diferentes Tribunales Superiores de Justicia del país que analizaron diversos problemas y plantearon propuestas concretas de solución. Estos foros especializados se desarrollaron de la siguiente forma y sus conclusiones se incorporaron también a la consulta.


Instituciones convocantes	Sede	Fecha
Tribunal Superior de Justicia del DF y Conatrib	México D.F.	20 de enero 2015
Supremo Tribunal de Justicia de Durango y Conatrib	Durango, Dgo.	13 de febrero 2015
Tribunal Superior de Justicia de Chihuahua y Conatrib	Chihuahua, Chih.	17 de febrero 2015
Supremo Tribunal de Justicia de Tamaulipas y Conatrib	Ciudad Victoria, Tamps.	19 de febrero 2015
Tribunal Superior de Justicia de Hidalgo y Conatrib	Pachuca, Hgo.	23 de febrero 2015
Tribunal Superior de Justicia de Campeche y Conatrib	Campeche, Camp.	25 de febrero 2015
Tribunal Superior de Justicia de Oaxaca y Conatrib	Oaxaca, Oax.	27 de febrero 2015
Tribunal Superior de Justicia de Yucatán y Conatrib	Mérida, Yuc.	12 de marzo 2015

De forma simultánea la consulta también se desarrolló a través de una plataforma interactiva asociada a diversas aplicaciones para dispositivos móviles (app). En este sitio web ([www.justiciacotidiana.mx](http://www.justiciacotidiana.mx)) desarrollado con el apoyo del Centro de Investigación e Innovación en Tecnologías de la Información y la Comunicación (Infotec), cualquier persona tuvo oportunidad de presentar un testimonio, formular una propuesta o votar aquéllas que se fueron generando progresivamente durante la consulta. La misma página contiene la memoria audiovisual de cada uno de los foros y de las mesas temáticas, así como los documentos generados.

Finalmente, y como parte del proceso, se consultó a diversos organismos que aportaron documentos y recomendaciones específicas entre los que destacan los de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), así como la Barra Mexicana, Colegio de Abogados.

En conjunto, durante la consulta participaron más de 425 expertos en 15 foros, se recopilaron 485 testimonios y 600 propuestas. Todas las propuestas fueron analizadas por grupos de validación que las depuraron, sistematizaron y consolidaron, dejando un universo total de 217.

Es importante destacar que no todas las propuestas son compatibles entre sí y hay algunas que tienen un alto grado de complejidad política, jurídica, organizacional o presupuestal. Por ello, su eventual implementación requiere una deliberación cuidadosa y amplia de los agentes involucrados que permita una toma de decisiones que asegure su viabilidad. El conjunto de las propuestas se expone en una matriz pero de ellas hemos seleccionado algunas que recomendamos que sean analizadas por los actores responsables, de todos los poderes y órdenes de gobierno, con objeto de atenderlas de manera prioritaria.



# V Principales conclusiones y propuestas

---

## A. Conclusiones

Los foros confirmaron que el estado de la justicia cotidiana presenta graves problemas que requieren atención urgente, entre otros los siguientes:

- los procesos son largos, costosos, poco flexibles o adaptables a las circunstancias;
- existen numerosos obstáculos tanto para el acceso a la justicia como para que el resultado contribuya a solucionar efectivamente los problemas de los ciudadanos;
- la justicia se percibe como lejana, resulta mayormente incomprensible para los ciudadanos y tiende a incrementar la desigualdad social;
- se tiende a privilegiar la forma procesal sobre la resolución del conflicto; y
- las personas que enfrentan un conflicto con mucha frecuencia no saben adonde acudir y cómo obtener servicios de asistencia jurídica de calidad y bajo costo.

El catálogo de problemas identificados es largo, heterogéneo y complejo. Por ello, las soluciones también abarcan un amplio espectro de medidas que pueden agruparse en seis grandes categorías relacionadas con:

- las asimetrías de información que afectan a los ciudadanos cuando enfrentan un conflicto;
- la mala calidad de los conocimientos y condiciones de intervención de los agentes (abogados, jueces, defensores, ministerios públicos, etc.);
- el diseño de los procedimientos que suelen privilegiar la forma sobre el fondo y que tratan igual conflictos de naturaleza muy diversa;

- la falta de capacidades institucionales y recursos de los sistemas de justicia de las entidades federativas;
- un diseño institucional que resiste la renovación y adaptación (en particular en materia de justicia laboral); y
- la mala calidad de las leyes, reglamentos y normas administrativas en todo el país.

Además de estas consideraciones se estimó pertinente incluir una séptima categoría que permite considerar a ciertos grupos especialmente vulnerables para los cuales fue posible identificar algunas medidas particulares que les permitan mejorar o ampliar su acceso a la justicia.

Las propuestas depuradas por los grupos de validación se organizaron en una matriz de doble entrada que, por un lado, permite ordenarlas por sectores o temas (trabajadores, ciudadanos, familias, emprendedores, vecinos, escuelas y tribunales) y por otra en siete grandes categorías transversales. A continuación se presenta una tabla utilizada para presentar en forma sintética los resultados:

	Trabajadores	Ciudadanos	Familias	Emprendedores	Vecinos	Escuelas	Tribunales
Asimetrías de información	4	6	2	4	2	3	3
Agentes	7	8	5	7	5	0	4
Procedimientos	10	17	8	14	13	2	12
Capacidades	3	1			3	1	6
Diseño	4	5	1	3	4		7
Mejora regulatoria	4	6	7	7	5		
Grupos vulnerables	4	1	2		2	1	6

Cada una de las 217 propuestas fue desarrollada en un formato que permite identificar el tema, el problema y la medida propuesta.

El conjunto de propuestas constituye en realidad un programa de acción que puede servir de base para elaborar una política pública de acceso a la justicia de corto, mediano y largo plazo. La elaboración de esta política constituye el principal reto que se desprende de la consulta y es la recomendación más importante del ejercicio. Su diseño requiere del esfuerzo y la participación de todo el Estado mexicano, es decir debe involucrar a todos los poderes e instancias de gobierno. También debe ser capaz de convocar a la participación de la academia y a la sociedad civil.

Ahora bien, el diseño de esta política integral no es una condición indispensable para poder iniciar acciones que permitan mejorar



las condiciones de acceso a la justicia. De hecho el ejercicio identificó un conjunto de propuestas que pueden implementarse en el corto plazo y que permitirían establecer un plan de acción inmediato al mismo tiempo que se consideran medidas de mayor aliento o de implementación más compleja.

Antes de entrar en la descripción de estas propuestas específicas conviene señalar algunas implicaciones derivadas del marco de análisis previamente expuesto en este documento.

La primera de ellas es que no existen soluciones perfectas, sino sólo mejoras graduales que tienen que ser evaluadas y modificadas periódicamente. De lo que se trata es de alterar el estado de cosas mediante la identificación y corrección de problemas específicos, aun cuando esa solución no resuelva cabalmente el problema o pueda incluso tener efectos indeseables para cierto número de casos.

Una segunda implicación es que tampoco existen soluciones universales aplicables a todos los problemas. La comprensión del contexto cultural en que funciona cierta institución, así como de las expectativas de las partes en conflicto, resultan de capital importancia para el éxito de cualquier intervención. De lo anterior se deduce que las soluciones normativas, especialmente los cambios legislativos, pueden ser necesarios, pero nunca resultarán suficientes. En muchos casos es preferible modificar las condiciones concretas de operación de las instituciones, así como los incentivos que inciden en el comportamiento de los actores sociales que se relacionan con ellas.

Una tercera implicación radica en tener siempre presente que la mayor parte de los conflictos se desarrollan en el ámbito local en materias no penales, y que la intervención de las autoridades federales tiende a ser más la excepción que la regla.

A continuación se exponen 20 propuestas concretas y posteriormente se identifica un segundo grupo de propuestas dirigidas al sistema de impartición de justicia en su conjunto.



## B. 20 propuestas para un plan de acción

Las 20 propuestas siguientes constituyen un conjunto de medidas seleccionadas, tanto generales como específicas que, en caso de que los respectivos actores de todos los poderes federales, estatales y municipales así como de algunos órganos con autonomía constitucional las consideren viables, permitirán mejorar en el corto y mediano plazo el acceso a la justicia en el país y comenzar a ofrecer una justicia cotidiana efectiva. Estas medidas pueden y deben ser complementadas con otras igualmente identificadas durante la consulta.

Las propuestas se agrupan en tres conjuntos. El primero contiene aquéllas cuya ejecución corresponde al Poder Ejecutivo Federal. El segundo son recomendaciones cuya ejecución corresponden tanto al Poder Ejecutivo Federal como a las entidades federativas. El tercer conjunto son recomendaciones de mayor complejidad y que requieren un debate urgente en el seno de una instancia de diálogo que permita consensuar en el corto plazo cursos de acción para cada una de ellas.

### ***Propuestas que corresponden al Ejecutivo Federal***

#### **1. Estrategia para crear una cultura de derechos entre las y los mexicanos**

La población, en su gran mayoría, tiene poco o nulo conocimiento de sus derechos y obligaciones, y no existe una estrategia nacional para mejorarlo. La propuesta es que el Ejecutivo Federal coordine tanto el diseño como la implementación de una estrategia nacional de comunicación que permita que las personas en todo el país puedan identificar sus derechos y obligaciones así como las vías para hacerlos valer.



## 2. Desarrollar una profunda política nacional de mejora regulatoria

A pesar de los esfuerzos del gobierno federal para tener una política integral que mejore la calidad de las leyes, reglamentos y normas administrativas, la mala calidad de la regulación en todo el país es manifiesta. La falta de alineamiento entre las diferentes esferas de gobierno es una de las fuentes recurrentes no sólo de conflictos, sino de corrupción. Por ello, y con base en el marco constitucional vigente, se propone que la Comisión Federal de Mejora Regulatoria desarrolle un agresivo programa piloto para mejorar el diseño y operación de la regulación mediante la suscripción de convenios de colaboración. Adicionalmente, como medida complementaria se propone que Cofemer e INEGI desarrollen un instrumento para medir sistemáticamente la calidad de la regulación en el país.



## 3. Para los ciudadanos: facilitar la solución de conflictos con las administraciones

Hoy el funcionamiento de las administraciones no está orientado a resolver los conflictos de los ciudadanos y su intervención puede agravarlos. Por ello, se propone tomar un conjunto de medidas que permitan facilitar la solución de conflictos, entre otras, modificar los criterios de los órganos internos de control que hoy desincentivan la solución de los conflictos en la vía administrativa a través de la mediación. Asimismo, se propone regular los espacios de intervención discrecional de los funcionarios, así como propiciar el aprendizaje institucional para mejorar áreas de riesgo en la generación de litigios. Este es un esfuerzo a nivel nacional que deberá realizar tanto el Ejecutivo Federal como cada uno de los ejecutivos locales. A nivel federal la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal junto con la Secretaría de la Función Pública pueden encabezar este esfuerzo.



## 4. Para los ciudadanos: priorizar el sistema nacional de protección al consumidor en el que se amplíe el uso de tecnologías de información

La protección efectiva de los derechos de los consumidores incide en todas las personas y es un tema central para la justicia cotidiana. Aunque el mecanismo de conciliación de la Procuraduría Federal de Consumidor (Profeco) en materia de consumo funciona bien, su alcance es limitado e implica altos costos de transacción para los consumidores. Aun cuando ya existe un programa de mecanismo de conciliación en línea, el uso de tecnologías de información y nuevas atribuciones en los procedimientos en los que actúa Profeco debe ser ampliado para darle mayor cobertura y eficacia. Esto permitiría atender de manera eficaz a un número mayor de consumidores y al



mismo tiempo facilitar que se modifiquen prácticas comerciales violatorias de los derechos de los consumidores. Esto puede implicar reformas legislativas o reglamentarias.

### 5. Para los emprendedores: acelerar la implementación de la oralidad en materia mercantil

La reforma al Código de Comercio de 2011 introdujo la oralidad en materia mercantil a nivel nacional. Si bien algunas entidades han avanzado considerablemente, existen importantes diferencias en el grado de implementación local. Así, a efecto de que el desarrollo de las disputas comerciales lleve menos tiempo, y se vuelva un proceso menos complicado y costoso, se requiere acelerar el tránsito al nuevo modelo en todas y cada una de las 32 entidades federativas. Para ello, la Cofemer junto con el TSJDF desarrolló una metodología que permite identificar problemas y proponer recomendaciones, así como una ruta crítica que facilite su implementación. Se propone que la Cofemer, Conatrib y Conago con base en esa metodología generen un plan de implementación con alcance nacional que inicie un Programa de Implementación de Juicios Orales Mercantiles en todo el país, de manera paulatina, pero con resultados desde el primer año.



### 6. Para los emprendedores: crear el defensor de los emprendedores (Mipymes)

Los emprendedores se enfrentan a órganos gubernamentales, jurisdiccionales y regulatorios que desconocen la realidad de las micro, pequeñas y medianas empresas. Esto genera en ocasiones una aplicación excesiva y desproporcional de la normatividad. Así, faltas administrativas de poca gravedad pueden llevar al cierre de empresas y a la pérdida de empleos. Se propone la creación de una Defensoría del Emprendedor que transmita a las autoridades jurisdiccionales y no jurisdiccionales la realidad de las empresas de menor tamaño, así como de las de reciente creación. Ésta debe facilitar mecanismos de diálogo y concertación para que se cumpla la ley, para que tenga mejor acceso a mecanismos de justicia, así como generar recomendaciones a las autoridades y favorecer un entorno que incentiven la formalidad.



### 7. Grupos vulnerables: medidas para trabajadoras domésticas

Las características de su entorno laboral facilitan la invisibilización, la discriminación y el abuso de que son víctimas las trabajadoras del hogar. Estas trabajadoras presentan una situación de extrema vulnerabilidad en caso de conflicto con sus empleadores y barreras infranqueables para el acceso a la justicia. Se propone adoptar un conjunto de medidas inmediatas, entre otras, analizar los mecanismos idóneos y viables que permitan garantizar sus derechos sociales; el diseño de contratos tipo para regular su

situación laboral y dar certeza a las partes así como el diseño de recursos y mecanismos ágiles y sencillos para la resolución de los conflictos que surjan entre ellas y sus empleadores.



## 8. Grupos vulnerables: medidas para migrantes

Los migrantes mexicanos (especialmente cuando son expulsados) sufren de condiciones muy precarias y carecen de medios idóneos para reinsertarse en sus comunidades de origen, lo que genera situaciones extremas de marginación. Se propone fortalecer los programas coordinados por el INM, la SEP y la SRE de forma que se generen políticas públicas concretas que garanticen su reinserción en sus comunidades, con especial atención a los procesos para su identificación e incorporación a los sistemas públicos de educación y salud.

### ***Propuestas que corresponden tanto al Ejecutivo Federal como a otros poderes o entidades***



## 9. Para los tribunales: crear un mecanismo de coordinación para impartidores de justicia y mejorar las condiciones de operación de la justicia local

A diferencia de otros sectores, en materia de justicia no existe una instancia que facilite la coordinación y las acciones conjuntas de los sistemas de impartición de justicia estatales. Por ello, se propone la creación de un mecanismo de coordinación nacional de los impartidores de justicia como el encargado de la asesoría y mejoramiento de los sistemas de justicia federal y estatales. Esta instancia de carácter consultivo y propositivo sería el órgano responsable de generar y coordinar una agenda de política para mejorar la impartición de justicia en las entidades federativas y asegurar la independencia de estos sistemas. Entre otros temas ésta deberá proponer medidas específicas para garantizar la independencia judicial, la transparencia y la rendición de cuentas de los poderes judiciales; para mejorar los mecanismos de gobierno judicial, los sistemas de administración de los tribunales y de gestión de expedientes; para fortalecer los sistemas de profesionalización, carrera y disciplina del personal jurisdiccional.



## 10. Medidas para reducir la marginación jurídica

La marginación jurídica es la condición en la que viven muchas personas que no cuentan con documentos oficiales y constituye una barrera de entrada insalvable para acceder a la justicia. El objetivo es que se diseñen procedimientos y mecanismos que faciliten y homologuen los requisitos para obtener actas de estado civil, títulos de propiedad, testamentos y otros documentos



similares. La responsabilidad de esta medida requiere un esfuerzo tanto federal como local y, en atención a las atribuciones que las leyes les confieren, puede ser coordinado por la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Desarrollo Urbano federales. Es importante destacar que en el mediano plazo esta acción implica una amplia coordinación para modernizar los registros civiles y los registros públicos de la propiedad y comercio.

### **11. Ampliar el uso de mecanismos alternativos de solución de controversias**

Los medios alternativos de solución de conflictos (mediación, conciliación, arbitraje) —MASC— son herramientas útiles y flexibles que diversifican las vías de acceso a la justicia. A pesar de que existen diversas experiencias en la materia, su aplicación y uso es aún limitado y encuentran innumerables obstáculos para emplearse y dar los resultados esperados. Para detonar su uso resulta indispensable crear programas de formación y profesionalización de mediadores y conciliadores que hoy prácticamente no existen en el país; ampliar el alcance y mejorar el diseño y operación de los Centros de Justicia Alternativa de los Tribunales Superiores de Justicia; repensar los modelos MASC existentes o crear nuevos en materia laboral, familiar, administrativa, civil, mercantil y especialmente en la mediación local y comunitaria. La responsabilidad de impulsar este modelo puede recaer en la Conatrib con el apoyo de la Segob y la CNDH y su implementación será responsabilidad de diversos actores a nivel tanto federal como estatal. La instrumentación, por su parte, será de acuerdo con las figuras jurídicas que prevén las normas vigentes y podría hacerse a partir de una instancia de promoción y coordinación a nivel nacional donde puedan concurrir los diversos actores institucionales responsables con un programa de acción viable y evaluable.



### **12. Para las escuelas: crear protocolos de actuación para las autoridades escolares**

Las autoridades escolares requieren elementos para administrar los conflictos que se presentan en las unidades escolares. Por ello se propone generar y distribuir manuales con protocolos de actuación que sirvan de apoyo a las estructuras institucionales que les permitan canalizar los conflictos más graves y frecuentes en las escuelas. La SEP puede ser la responsable del proyecto aunque deberá realizarlo en conjunto con las entidades de educación pública estatales.



### **13. Para las comunidades: crear mecanismos de “justicia de barandilla” y “justicia itinerante”**

Los mecanismos jurisdiccionales que permitan resolver de manera inmediata conflictos entre particulares derivados de la convivencia cotidiana son un instrumento idóneo y eficaz

particularmente en el seno de ciudades grandes e intermedias. Como complemento a ello, se propone la incorporación de la función de jueces itinerantes para comunidades pequeñas o rurales, lo que permitiría a estos centros de población contar con mecanismos de resolución de conflictos a su alcance. Se propone que la Conatrib desarrolle modelos de justicia de barandilla e itinerante y que se prueben en el curso del próximo año en un conjunto de localidades. En el mediano plazo, el modelo deberá ser revisado y adaptado para su eventual adopción en los restantes estados del país.



#### **14. Para las comunidades: modelo de policía de proximidad**

La policía es un eslabón central en la relación entre autoridad y ciudadanos. La experiencia comparada muestra que en ciertos contextos la policía de proximidad sirve para resolver conflictos sencillos e identificar factores de riesgo que pueden generar conflictos mayores. Recomendamos, por ello, que en la discusión sobre las policías y el mando único se considere incorporar el modelo (diferenciado y no necesariamente en todo el país) de policía de proximidad.

### ***Instancia de diálogo y temas prioritarios***



#### **15. Instancia de diálogo**

La consulta mostró que las políticas de fondo en materia de justicia requieren de una reflexión y toma de acciones amplia e incluyente. El acceso efectivo a la justicia como derecho fundamental es una responsabilidad compartida por todos los poderes y los niveles de gobierno, así como de la sociedad civil y la academia.

Por ello, consideramos que la elaboración de una política pública de acceso a la justicia requiere necesariamente de la participación de todos ellos, gobierno, sociedad civil y academia. Se propone que el Ejecutivo Federal convoque a una instancia de diálogo y concertación que diseñe, proponga y evalúe la política pública de acceso a la justicia que derive del documento que aquí se presenta. En esta instancia deben participar, cuando menos, los tres poderes de los diferentes órdenes de gobierno, así como representantes de la academia y la sociedad civil. También se puede considerar la participación de algunos órganos con autonomía constitucional (por ejemplo INEGI, CNDH). Las recomendaciones que se enuncian a continuación constituyen algunos de los temas prioritarios para esta instancia.



#### **16. Crear los “Centros de asistencia jurídica temprana”**

Una parte importante de las barreras de acceso a la justicia se genera por la falta de información temprana y de calidad sobre



la forma en la que un conflicto puede ser atendido. Pero incluso cuando la información existe, los problemas se presentan cuando se trata de entrar en contacto con las instituciones competentes para la resolución de los conflictos. Por diversas razones, los centros de información y las instancias de resolución de conflictos se encuentran alejados de una buena parte de los usuarios potenciales. Por ello se propone analizar la creación de centros de asistencia jurídica temprana en todo el país cuyas funciones sean orientar, canalizar y apoyar con información a las personas que enfrentan un conflicto específico. En ciertos casos, los centros también pueden proporcionar servicios de mediación y acompañamiento en la resolución de los conflictos. Otra alternativa es considerar que los Centros puedan convertirse en auténticas defensorías de oficio, aunque esta hipótesis requiere un rediseño institucional más complejo. Los centros también podrían servir como instancias que permitan recabar información sobre zonas que registran altos índices de conflictividad y proponer soluciones a ellas. Estos Centros requieren de una discusión nacional ya que el ámbito de operación sería tanto estatal como federal y podrían funcionar en el marco de las estructuras existentes. En este sentido, la instancia de diálogo deberá conducir una discusión sobre el tema que se podría materializar en una reforma legislativa y un plan de implementación.

### **17. Responsabilidad profesional por prestación de servicios jurídicos**

La consulta identificó como un problema recurrente y grave la calidad de los servicios jurídicos profesionales. Su mejora implica revisar los programas de formación de abogados y la regulación del ejercicio de la profesión. Aunque existe consenso en este punto, no hay acuerdo en la manera de regular a la profesión jurídica, ya que cada una de las diferentes propuestas presenta problemas significativos. Por ello conviene que la instancia de diálogo tome como una de sus prioridades esta cuestión. El tema más urgente que deberá analizar es la creación de mecanismos efectivos de responsabilidad profesional y que informe de manera pública y puntual sobre su desempeño.



### **18. Para los trabajadores: revisar la operación de las juntas de conciliación y arbitraje**

Las Juntas de Conciliación y Arbitraje son la institución responsable de impartir la justicia laboral. Existe un consenso relativamente amplio respecto a que su desempeño actual no es idóneo y que presentan graves problemas de operación. Resulta impostergable revisar de manera seria, documentada y rigurosa su diseño para proponer soluciones de fondo, al mismo tiempo que se pueden tomar medidas inmediatas para avanzar en su profesionalización, proteger a trabajadores en condiciones de vulnerabilidad y eliminar áreas de discrecionalidad que hoy



existen y a menudo se convierten en focos de corrupción. Una de las primeras tareas sería revisar la estructura tripartita de las juntas y su eventual incorporación a los poderes judiciales. La instancia encargada de conducir el diálogo que se propone en este documento puede encabezar este esfuerzo.



### **19. Para las familias: revisar el modelo de justicia familiar**

El modelo de justicia familiar existente enfrenta serios problemas y requiere una revisión integral que permita el desarrollo de un procedimiento que responda a los principios de oralidad e inmediatez, jueces apoyados por grupos interdisciplinarios de expertos, decisiones expeditas y fácilmente revisables y con amplios márgenes de negociación asistida entre las partes. La discusión sobre cómo se debe articular esta transformación deberá ser conducido por la instancia de diálogo a la que hace referencia este documento. Adicionalmente, se recomienda la creación de un grupo de trabajo interinstitucional con participación de los poderes judiciales estatales para diseñar un nuevo modelo que puede ser probado y aplicado gradual y diferenciadamente en todo el país.



### **20. Dependencia o entidad encargada de coordinar los temas de justicia al interior de la Administración Pública Federal y en las entidades federativas**

Uno de los problemas transversales identificados durante la consulta fue la falta de una entidad federal responsable de coordinar la acción del gobierno federal en materia de política jurídica y como parte de ella el acceso a la justicia. La ausencia de esta entidad resulta en la falta de un diseño, implementación, seguimiento, comunicación y evaluación unificado de la política pública de justicia en nuestro país, lo que se traduce en desigualdades tangibles en el acceso y la calidad de esta materia. Por ello recomendamos considerar la creación de una instancia (puede ser una dependencia o entidad ya existente o una nueva) que sea responsable de institucionalizar la coordinación del Poder Ejecutivo Federal con los poderes judiciales, las acciones en materia de acceso a la justicia de las dependencias y entidades federales, las funciones de defensoría de oficio y más ampliamente de garantizar la efectividad del acceso a la justicia en el marco de la competencia del Poder Ejecutivo Federal. El mismo modelo deberá ser aplicable a las entidades federativas. Debido a los alcances que puede tener este mecanismo, se recomienda que se discuta en el seno de la instancia de diálogo previo a su implementación.

## C. El gobierno judicial. Una propuesta de agenda

Los tribunales son las principales instancias responsables de garantizar el acceso a la justicia. Muchas de las aportaciones recibidas con motivo de los foros mostraron que existe una clara relación entre el acceso a la justicia y el gobierno y administración de los tribunales. Por ello este apartado desarrolla algunas de las principales preocupaciones en la materia.

Al gobierno judicial le corresponde generar todas las condiciones necesarias para que el sistema de impartición de justicia funcione con calidad. Por calidad debe entenderse que los tribunales sean accesibles, que los servicios que se presten respeten la dignidad de las personas, que la justicia sea eficiente y que los procesos generen soluciones que efectivamente resuelvan los conflictos por los cuales se iniciaron.

Los responsables de la conducción de los órganos que imparten justicia tienen la obligación de asegurar una justicia accesible, eficiente, eficaz y responsiva a las condiciones y necesidades de las personas que requieren su intervención. Para lograr estos objetivos es necesario que el gobierno judicial garantice las siguientes cuestiones:

- Poderes judiciales independientes con jueces autónomos y capaces;
- Condiciones materiales para proporcionar el servicio de impartición de justicia; y
- Mecanismos de supervisión y control de la labor jurisdiccional

Desde mediados de los años noventa México inició una profunda transformación de las áreas encargadas del gobierno y conducción de los órganos de impartición de justicia. La creación de consejos de la judicatura e instituciones análogas constituye la muestra más clara de estos cambios. Sin embargo, a 20 años de aquellas reformas es necesario reconocer que los poderes judiciales enfrentan importantes deficiencias en las áreas encargadas de su gobierno y conducción. La aparición de una nueva burocracia judicial ha incrementado los costos del financiamiento de la justicia y, en general, no ha tenido un impacto favorable sobre la calidad de la impartición de justicia. Existen importantes rezagos en temas como el de la rendición de cuentas, la supervisión y la planeación judicial. Con frecuencia se observan complicaciones en la ejecución de proyectos de reforma y falta de continuidad en la implementación de cambios y mejoras.

Si bien el gobierno judicial es una responsabilidad de cada uno de los poderes judiciales, la atención a sus problemas es una responsabilidad compartida de todos los poderes que debe ser parte de la reflexión global para mejorar el acceso a la justicia en el país. Por ello recomendamos que las tres instancias

que se propusieron en la sección anterior pongan atención a esta dimensión, en particular la instancia de coordinación de impartidores de justicia.

Los retos más relevantes en el área de gobierno judicial incluyen los siguientes temas:

### **1. Establecer mecanismos diseñados para revisar la calidad del servicio de impartición de justicia**

En este aspecto se debe asegurar que los usuarios del sistema reciban un trato respetuoso y que sus asuntos se procesen en forma oportuna y produzcan sentencias que efectivamente resuelvan los conflictos que originaron los juicios. Para ello, es necesario crear herramientas cualitativas y cuantitativas que permitan medir el desempeño de las unidades jurisdiccionales.

### **2. Dotar a las unidades jurisdiccionales con herramientas que permitan mejorar su gestión**

La organización del trabajo en las unidades jurisdiccionales presenta una multitud de redundancias y formalismos que obstaculizan la tramitación de los procesos. Adicionalmente, los jueces son responsables de diversas funciones adicionales a la labor de impartición de justicia. Los cambios deben modificar la organización del trabajo judicial, generar estándares para la tramitación de los procesos, introducir sistemas que permitan monitorear el desarrollo de los procesos y abatir el rezago. También se debe considerar la posibilidad de introducir auxiliares administrativos que asistan a los juzgadores.

### **3. Mejorar los mecanismos de rendición de cuentas**

La generación y difusión de información sobre el funcionamiento y administración de los órganos que imparten justicia son escasas y de baja calidad. Los órganos de impartición de justicia deben mejorar sus sistemas de recopilación de información estadística y colocarlos en plataformas que permitan su manejo y consulta. También se debe garantizar la publicación oportuna de información sobre el desempeño y la conducta de los funcionarios jurisdiccionales, así como de la administración y el funcionamiento de toda la organización.

### **4. Fortalecer los mecanismos de supervisión y disciplina judicial**

La supervisión del trabajo judicial suele caracterizarse por la improvisación y la ausencia de mecanismos efectivos de evaluación. Los criterios para la imposición de sanciones se enfocan principalmente en faltas menores y que resultan poco efectivas para sancionar conductas más graves. Se requiere revisar el diseño de los mecanismos empleados para supervisar

el trabajo judicial y asegurar que los procedimientos sancionarios se ocupen de corregir irregularidades relevantes que afectan la función jurisdiccional al mismo tiempo que se apliquen con respeto al debido proceso. Ello ayudará a reducir la incidencia de amparos en la materia.

### **5. Garantizar que las resoluciones de los órganos de impartición de justicia se cumplan**

La tutela judicial efectiva se cumple cuando las sentencias que dictan los órganos de impartición de justicia se cumplen. Sin embargo, es muy frecuente encontrar que las sentencias no se cumplen o demoran mucho los trámites para su ejecución. Los órganos de impartición de justicia deben adoptar estrategias que aseguren el cumplimiento de todas sus resoluciones.

### **6. Asegurar un financiamiento estable para los órganos de impartición de justicia**

Los poderes judiciales se enfrentan permanentemente a la incertidumbre que se genera con motivo de la aprobación de sus presupuestos. Los criterios para la asignación de recursos son variables. Se deben introducir reformas que permitan garantizar la llegada estable de recursos a los poderes judiciales. Además se puede ponderar alternativas como la creación de fondos orientados al fortalecimiento de las capacidades de los poderes judiciales de las entidades federativas ligados a sistemas de indicadores que aseguren un uso eficaz de los recursos.

### **7. Profesionalizar y capacitar a los jueces y al personal jurisdiccional**

Un aspecto estrechamente relacionado con la profesionalización de los jueces es la capacitación. Las iniciativas de capacitación suelen ser dispares y no siempre aseguran el cumplimiento de sus objetivos. La creación de una escuela nacional de capacitación judicial puede servir para fortalecer la capacidad institucional para preparar a los juzgadores. Al mismo tiempo, permitiría concentrar los recursos y las políticas educativas en una sola institución. Esta instancia puede ser uno de las áreas de la instancia de coordinación de impartidores de justicia.





CONACYT

