

# Problemas de la justicia estatal y propuesta de solución

Daniel Barceló Rojas

## Los problemas

¿Qué hace el Poder Judicial de cada estado? Su función más importante es resolver conflictos entre particulares de la vida cotidiana de las personas: en las materias civil, familiar, mercantil, laboral; dejo deliberadamente de lado la materia penal. Por tanto, mejorar la administración de justicia de los estados es una necesidad para el bienestar de una sociedad, y de los individuos y familias que la integran, razón por la cual son bienvenidas reformas a los poderes judiciales. Pero las propuestas sobre qué se necesita hacer, han de partir de un diagnóstico más amplio del que contiene la exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional del presidente Andrés Manuel López Obrador<sup>1</sup>. Éste se concentró en el ámbito federal y particularmente en los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuya función es muy diferente a la que despliegan los jueces de primera instancia en las materias civil y familiar de los estados y los magistrados de las salas de apelación en tales materias.

Un primer problema real de la justicia estatal, como lo indicaba en este foro el doctor Diego Valadés en el acto inaugural<sup>2</sup>, es la lentitud en los procesos judiciales. Suelen durar hasta varios años. ¿Qué consecuencias tiene que no se tenga una justicia pronta y expedita? La lentitud de los juicios, su prolongación en el tiempo constituye una formidable barrera de cristal del derecho de acceso a la justicia, para las personas más pobres y aún para las clases medias. Constituyen gastos elevados para quienes tienen necesidad de contratar servicios profesionales de abogados para representarles en juicios prolongados, gastos imprevistos que no todos pueden sufragar. Y muy frecuentemente la administración de justicia que no es rápida simplemente deja de ser justicia. Por ejemplo, en un caso de declaración de interdicción de una persona adulta mayor, la muerte puede venir antes que la sentencia. O en un asunto de adopción de un niño, la mayoría de edad puede llegar antes que finalice el juicio, o la pensión alimenticia. Ahora bien, la lentitud de los juicios a su vez afecta la percepción social sobre los jueces y magistrados, y sobre el Poder Judicial en su conjunto. Las encuestas de opinión lo reflejan.

---

<sup>1</sup> López Obrador, Andrés Manuel, “Iniciativas del Ejecutivo, con proyecto de decreto, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma del Poder Judicial”, en *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*, año XXVII, número 6457, lunes 5 de febrero de 2024, anexo 15.

<sup>2</sup> Valadés, Diego, “Reflexiones sobre la reforma judicial en México”, *Hechos y Derechos*, agosto 2024.

Un segundo problema de la justicia local es la legalidad de las resoluciones y sentencias judiciales, su objetividad. Esto tiene que ver con el apego de los jueces solo a lo que indican las leyes al emitir sus acuerdos, autos y sentencias. La rectitud de las sentencias, su apego únicamente a la ley tiene como condición sine qua non la libertad e imparcialidad de los jueces, por un lado, y por otro lado que existan mecanismos idóneos de control de desempeño de los jueces endógenos al Poder Judicial.

Un tercer problema es la necesidad de establecer nuevos juzgados con nuevas competencias como condición necesaria para la eficacia de ciertas leyes estatales, de las que a su vez depende la eficacia de las leyes generales que emite el Congreso de la Unión.

### **Lentitud de los procesos. Causas y soluciones**

¿Por qué son tan prolongados los juicios? La respuesta es porque los poderes judiciales de los estados no cuentan con el número suficiente de jueces y magistrados para resolver el número de casos que cada año se presentan ante el Poder Judicial. Así de simple. Y lo pruebo con los siguientes datos que les proporciono, solo de un solo estado de la República —Tabasco, mi estado natal. Pero son datos que reflejan la situación que viven la mayoría de los poderes judiciales locales—. A los juristas aquí presentes y que siguen este Foro por internet, permítanme cierta indulgencia en la presentación de los datos que expondré de forma que los pueda entender cualquier ciudadano sin necesidad que sean licenciados en derecho y sus representantes populares en los congresos estatales que en los próximos meses emprenderán las reformas sobre administración de justicia en las constituciones y leyes estatales.

Al Poder Judicial del Estado de Tabasco le solicitaron justicia en “35, 289” procesos que se abrieron en el año 2023 “a través de los juzgados civiles, familiares, mixtos y de oralidad mercantil”. Son datos que extraigo del informe anual de 2023 del Magistrado Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Tabasco. Se generaron 35, 289 procesos judiciales, que tienen que resolver en primera instancia 43 jueces y en segunda instancia 6 magistrados distribuidos en dos salas. Tabasco cuenta con 49 juzgadores civiles, familiares, mixtos y de oralidad mercantil en total. Según la página web del Poder Judicial del estado, como ya dije 43 de primera instancia y 6 de apelación.

35,289 procesos al año, divididos para su resolución entre 43 jueces de primera instancia, nos da como resultado 820 procesos judiciales que tiene que resolver cada juez de primera instancia en un año. Vamos a suponer que cada expediente tiene 200 hojas —suelen tener muchas más, aun cuando no todos los procesos concluyen en sentencia—, y multipliquemos 820 expedientes judiciales al año por 200 hojas: Esto significa que cada juez tendría que leer al año 164,000 hojas. Y si luego dividimos 164,000 hojas entre 365 días del año, esto significa que cada juez tendría que leer 449 hojas al día. Adviértase: No estoy contando sábados, ni domingos, ni días festivos del calendario oficial, ni vacaciones, estoy dividiendo 449 hojas entre 365 días. Yo les pregunto a ustedes ¿cuántas horas les tomaría leer con cuidado 449 hojas? Desde luego leer las hojas que va acumulando el expediente no agota la tarea de un juez. Además de leer pretensiones judiciales tienen que conducir per-

sonalmente el desahogo de pruebas y/o conducir entrevistas cara a cara con los justiciables —por ejemplo, niños o adultos mayores— y aún visitarles en hospitales o centros de acogida, o en sus domicilios particulares. Emitir acuerdos ante promociones de las partes, y autos en las distintas etapas del proceso. Y el juez tiene que analizar y tomar la decisión judicial ajustada a la ley estatal.

Pero no solo eso, para dictar su sentencia el juez tiene que estar al tanto de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre interpretación de derechos humanos y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. El juez debe tomarse un tiempo para razonar cada asunto en su totalidad visto para sentencia, y redactar los hechos del caso, los argumentos de derecho en los que motiva y funda su razonamiento, y su sentencia. ¿Mediante la elección popular de los jueces vamos a encontrar personas que tengan la capacidad física e intelectual de leer 449 hojas al día y además tengan tiempo para redactar acuerdos, autos y sentencias? No. ¿El establecimiento de un tribunal de disciplina con potestades de destitución es un incentivo adecuado para que los jueces de primera instancia de Tabasco hagan su trabajo en tiempo, para que lean con reposo 449 hojas al día y dicten sus sentencias y si no lo hacen que se les corra? No.

¿Cómo se resuelve el problema de la lentitud de los procesos judiciales en los estados? Con un presupuesto suficiente para el poder judicial de cada estado que permita contar con un número adecuado, suficiente, de jueces de primera instancia, para resolver el número de casos que entran cada año a los poderes judiciales estatales en busca de justicia. Es un problema de aritmética y presupuesto, como lo señalaron desde hace décadas en sus respectivos estudios Hugo Concha Cantú y Héctor Fix Fierro. No culpemos de ello a los jueces estatales. Este problema lo han generado los gobernadores y sus mayorías parlamentarias que no otorgan un presupuesto adecuado al poder judicial porque es una erogación que no les produce votos, no es un gasto popular, no es un gasto mediático. Este es en realidad un problema constitucional mayor causado por el hiperpresidencialismo de los estados, por el desequilibrio entre los poderes.

También desde luego la lentitud de los procesos judiciales se puede reducir descargando la saturación de los juzgados estatales de primera instancia con reformas a la legislación procesal y de organización judicial. Algunas de estas medidas de derecho procesal y de diseño institucional ya se han impulsado en los últimos lustros y se están viendo sus exitosos frutos, como los mecanismos alternativos de solución de controversias.

Y otra causa que satura el trabajo de los jueces —y propicia lentitud en los procesos judiciales— es la calidad, complejidad semántica, y longitud de los escritos que presentan muchos abogados litigantes. ¿Por qué sucede esto? Valadés apuntaba por un lado el problema que generan —permitan que lo exprese sin la elegancia de ellas miles de escuelas patito de derecho que existen en el país, más de 2,000;<sup>3</sup> Cada año egresan de ellas cientos de jóvenes que sin más abren sus propios despachos.

---

<sup>3</sup> Valadés, *op. cit.*

También identificó Valadés los efectos de la falta de colegiación obligatoria de los abogados litigantes<sup>4</sup>, instancia de control profesional con las que se cuenta en otros países, pero no en el nuestro. La falta de conocimiento jurídico y el abuso del derecho procesal por los abogados litigantes sin preparación jurídica rigurosa o sin ética profesional, no debe seguir en la total impunidad. Ello tiene un efecto directo en la lentitud de los procesos judiciales y en la calidad de las resoluciones judiciales, pero que no es causada por los jueces de primera instancia que en realidad son una de las víctimas de este fenómeno, las otras desde luego son las personas a las que tales abogados representan. Este problema no lo va a solucionar ni las elecciones populares de los jueces ni el tribunal de disciplina sobre el desempeño de los jueces que se pretende erigir.

Solución: Por un lado, se requiere mayor capacidad institucional de las facultades de derecho de las universidades públicas del país para cubrir la demanda de abogados con un formación académica rigurosa —presupuesto—, y de otro lado la colegiación obligatoria de la abogacía por mandato de ley para el ejercicio de la profesión ante los poderes judiciales de los estados.

### **Elección popular de jueces de primera instancia de los estados. Propuesta concreta para llevarlas a cabo**

Y ya con lo dicho se empezó a perfilar los contornos del segundo problema: cómo garantizar la conformidad de cada sentencia de los jueces locales a las leyes estatales, al código nacional de procedimientos civiles y familiares según lo interpretan los jueces federales, y a la jurisprudencia tanto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre derechos humanos como de la Corte Interamericana.

¿Cómo vamos a asegurar la capacidad técnico-jurídica y especialización de un juez de primera instancia para aplicar con rectitud el derecho civil o familiar de cada estado? ¿Cómo vamos a asegurar que tengan un mínimo de solvencia ética para desempeñar el cargo? La respuesta, la mía —que fundo en la evidencia empírica de los logros que ya tiene la carrera judicial en México en el ámbito federal y en algunos estados, y lo que observo de otros países con estados de derecho sólidos— es que necesitamos servicios civiles de la carrera judicial robustos en todos los estados. Complementariamente requerimos instancias de control de desempeño de los jueces, endógenas al poder judicial, con lo cual no quiero decir que deban ser integradas solamente por magistrados y jueces del propio poder judicial como sucede actualmente con los consejos de la judicatura. Se deben abrir a la sociedad civil, a personas que sin ser licenciados en derecho tienen sin duda un fortísimo incentivo gremial o personal para el recto funcionamiento de la administración de justicia local, como puede ser por ejemplo la incorporación de un miembro de la Cámara de Comercio en Tamaulipas o de la Asociación de Hoteles de la Riviera Maya en Quintana Roo, o de las asociaciones de madres buscadoras de desaparecidos en Veracruz.

Por falta de tiempo, remito a los interesados a explorar la experiencia del Poder Judicial del Estado de California en cuanto al equivalente de nuestros consejos de

---

<sup>4</sup> *Idem.*

la judicatura estatales, que en la iniciativa de reforma constitucional del presidente se pretende hacer con nuevos órganos de administración judicial y tribunales de disciplina.

Basado en las experiencias de los países democráticos del mundo con estados de derecho sólidos, como los que integran la Unión Europea, así como los Estados Unidos en el ámbito federal, yo considero que la elección de los jueces de primera instancia de los estados no es la medida de ingeniería adecuada para resolver los problemas de la justicia local mexicana. Pero viendo que la mayoría parlamentaria del Poder Revisor de la Constitución federal va a reformar el artículo 116 de la Constitución federal para obligar a los estados a elegir popularmente a sus jueces locales, considero mi responsabilidad como académico del IJUNAM, y como ciudadano, hacer una propuesta para mi estado natal. Recordemos que el federalismo constitucionalmente nos exige un mínimo de homogeneidad institucional, pero no de uniformidad, de tal suerte que puede haber diferencias con respecto al esquema federal, así como entre un estado y otro.

La propuesta sobre elecciones de jueces de primera instancia de los estados que a continuación haré se inspira en sus trazos principales en la proposición que ha hecho Peter D. Webster<sup>5</sup> en escritos académicos y en su tesis de maestría presentada en la prestigiosa Universidad de Virginia para los estados de su país, los Estados Unidos de América. Webster no es el único académico que ha escrito sobre ello en los Estados Unidos. La bibliografía sobre elecciones de los jueces locales de la República Norteamericana es extensa.

Me valgo de la experiencia de Webster porque es una persona que ha sido juez local en su país, y que como académico ha estudiado a profundidad los procesos de elección de todos los estados de la Unión Americana, y las propuestas de reforma que en cada estado se han hecho para superar los problemas de teoría constitucional y operativos que plantea la elección popular de los jueces. Una razón añadida que motiva mi propuesta es que prefiero para mi país, y para mi estado natal, que nos aprovechemos de la experiencia de los estados de Norteamérica a la de Bolivia. En primer lugar, porque los estados americanos cuentan con una experiencia de dos siglos en la elección popular de jueces locales y Bolivia únicamente una década. En segundo término, porque estoy convencido que si en los estados adoptamos el esquema que sugiero, se le facilitará al doctor Juan Ramón de la Fuente y al maestro Marcelo Ebrard Casaubon, futuros secretarios de Relaciones Exteriores y Economía de la Presidenta Claudia Sheinbaum, los argumentos sobre la solidez del estado de derecho en México bajo el esquema de jueces electos, que dichos funcionarios tendrán que utilizar para persuadir a los concernidos decisores públicos y empresarios de Estados Unidos y Canadá para lograr la continuidad del T-MEC, de la cual depende en buena medida la prosperidad económica y social de México.

En este orden de ideas, propongo que los legisladores locales consideren para los jueces de primera instancia que en el futuro<sup>6</sup> se integren a los poderes judiciales de

<sup>5</sup> Webster, Peter D., "Selection and Retention of Judges: Is There One Best Method?", *Florida State University Law Review*, vol. 23, número 1, 1995, pp. 1-42.

<sup>6</sup> No aplicaría para los jueces que actualmente se encuentran en funciones, se presenta propuesta al final del apartado.

los estados, el sistema compuesto y diacrónico de “comisión de mérito y elección popular de retención” que bajo diversas modalidades se práctica en varios estados de la Unión Americana.

En tal esquema la elección popular no es primariamente un método de selección de los jueces sino de evaluación ex post de su desempeño. El sistema compuesto y diacrónico que propongo de “comisión de mérito y elección popular de retención” es perfectamente compatible con los artículos transitorios de la iniciativa de reforma constitucional del presidente AMLO, así como con su propuesta de reforma a los artículos 116 y 122 de la CPEUM en la cual deja un margen de apreciación a los estados para dictar las modalidades de la elección popular de sus jueces. Este sistema compuesto y procedimiento diacrónico del que les hablo combina la designación por méritos profesionales de los jueces a cargo de una comisión, por una parte, con la elección popular como mecanismo de evaluación por otro. El sistema se construye con una comisión no partidista, integrada mayoritariamente por miembros de la sociedad civil, no todos abogados, la cual determina -mediante la aplicación de un examen público de oposición a los aspirantes a juez local- la idoneidad para el cargo de un número de candidatos. Con los resultados del examen de oposición la comisión emite y exhibe públicamente en una lista, por orden de mayor a menor mérito, el nombre de cada candidato.

El citado dictamen de elegibilidad de la comisión se hace público en los diarios locales de mayor circulación del estado, en la radio y tv locales, en las plataformas digitales, así como en el diario oficial del estado. De esta lista el gobernador y los diputados ratifican por voto de la mayoría absoluta, en un procedimiento parlamentario público, a aquel candidato que se encuentra en primer lugar de la lista para cada juzgado civil o familiar que ha hecho la comisión; y de ser el caso el gobernador y los representantes populares deben explicar y justificar ante la ciudadanía si en lugar de optar por el primero de la lista de candidatos de la comisión, eligen al segundo, al tercer o al cuarto lugar.

El juez así nombrado por elección democrática indirecta ejerce la función por un período de dos años, al término del cual el citado juez se presenta a una “elección popular de retención”. Esta elección es solo de evaluación, sin candidato alternativo de oposición, sin intervención de partidos políticos, y con información oficial del desempeño del juez, proveída al votante a través de las sentencias emitidas de los jueces, que deben ser públicas, para que se les pueda analizar.

De esta manera el pueblo, mediante su voto directo, le confía la función jurisdiccional por periodos de nueve años a los jueces de primera instancia, prorrogables mediante sucesivas elecciones populares de retención.

Ahora bien, con respecto a los jueces de primera instancia que ya se encuentran en funciones, en mi opinión, solo se les debe exigir presentarse a una elección de retención en las elecciones del año 2027. Esto se puede establecer en un artículo transitorio de la reforma a la Constitución de cada estado.

## **Creación de juzgados de primera instancia de medio ambiente, agua y urbanismo de los poderes judiciales de los estados. Omisión inaplazable para la eficacia de las leyes generales.**

Necesitamos crear nuevos juzgados de los poderes judiciales de los estados con nuevas competencias sobre medio ambiente, agua y urbanismo, así como una sala de apelación y/o control constitucional en cada estado de la República para estas materias, al objeto de proveer garantía judicial eficaz a las siguientes leyes generales: Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano; y la Ley de Aguas Nacionales, que se transformará en Ley General de Aguas Nacionales.

Diego Valadés correctamente indicaba que debemos, cito: “realizar estudios de impacto normativo y jurisdiccional para conocer la eficacia de las leyes, los reglamentos y las sentencias”<sup>7</sup>. Pues bien, sobre la base de un estudio que yo he hecho desde la periferia al centro, observando in situ las leyes generales en su aplicación local por las autoridades estatales y municipales en Palenque Chiapas y en Tenosique Tabasco, puedo afirmar que por no contar en Palenque y Tenosique con juzgados estatales especializados en dichas materias, las leyes generales arriba indicadas no son enteramente eficaces, se violan constantemente por acción u omisión de las autoridades y los habitantes de dichos municipios.

Las leyes generales se caracterizan por condicionar el contenido de las leyes estatales de la misma materia, buscan la homogeneidad del tratamiento de una materia en toda la geografía nacional. Para garantizar la homogeneidad en su implementación, las leyes generales les imponen obligaciones a los poderes ejecutivos de los estados, a los gobiernos municipales y a las personas. Y para lograr este efecto vinculante en el ámbito territorial subnacional, por razones de competencia tales obligaciones deben ser recogidos por las leyes estatales de la materia. Estas últimas incluso reproducen textualmente lo que indica la ley general como obligación para el gobierno estatal, los gobiernos de los municipios y los vecinos.

Como ya dije soy originario del Estado de Tabasco. Desde fines de los años setenta del siglo pasado, hemos sufrido gravísimos daños al medio ambiente por la actividad de PEMEX. Andrés Manuel López Obrador fue precisamente el actor político que identificó el problema y representó políticamente a los afectados de comunidades indígenas y campesinos. En su tiempo los conflictos medioambientales se canalizaron a instancias políticas para negociar las afectaciones. Ello puede tener una explicación y justificación temporal. Pero pasados lustros y décadas ha de advertirse críticamente que no se han construido garantías judiciales locales para la solución de los conflictos medioambientales. Al día de hoy no tenemos aún tribunales estatales especializados en medio ambiente. Desde 1988 tenemos en México una *Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*, y en Tabasco tenemos una *Ley de Protección Ambiental del Estado de Tabasco* que reproduce lo dicho por la *Ley General*. Pero no tenemos juzgados de medio ambiente en Tabasco que provean la garantía judicial de la ley estatal que en su casi totalidad y sin cambios repite los contenidos

---

<sup>7</sup> Valadés, *op. cit.*

de la Ley General. La consecuencia es clara: si una autoridad estatal o municipal o un vecino viola la ley estatal, que repite el contenido de la Ley General, se está violando la ley estatal pero también la Ley General. Ésta última pierde eficacia.

Es necesario por tanto crear la garantía judicial estatal de la *Ley de Protección Ambiental del Estado de Tabasco*, que a su vez es indirectamente garantía judicial de la *Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*. Solo en estrechos segmentos provee dicha garantía judicial el tribunal de justicia administrativa de Tabasco y los juzgados locales en materia penal. Para la tarea podríamos apoyarnos en la guía técnica que para este propósito específico propone la ONU en *Environmental Courts and Tribunals. A Guide for Policy Makers*, que se traduce como *Juzgados y Tribunales de Medio Ambiente. Una Guía para los Decisores Públicos*<sup>8</sup>.

Además de crear una primera instancia, el control constitucional estatal sobre estas materias es ineludiblemente necesario para que localmente se pueda garantizar judicialmente por vía indirecta la *Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*, y demás leyes generales arriba citadas. Así sucede por ejemplo en otros estados federales, como Suiza o Alemania, entre otros. Propongo que se otorgue legitimación procesal local para que los titulares de las unidades administrativas federales SEDATU, CONAGUA, SEMARNAT puedan iniciar juicios locales en Tabasco por incumplimiento de las leyes generales de cuyo cumplimiento son responsables. Para tal propuesta me inspiro en la Ley Federal de Planeación Urbanística de Suiza.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> United Nations Environmental Programme, *Environmental Courts and Tribunals. A Guide for Policy Makers*, Nairobi, UN, 2022.

<sup>9</sup> Uhlmann, Felix y Patricia Popelier, “Multilevel law making, form, arrangement and design in theory and practice”, en Patricia Popelier, William Robinson, Joao Tiago Silveira, y Felix Uhlmann (ed.) *Law Making in Multi-level Settings: Legislative challenges in federal systems and the European Union*, Baden-Baden, Nomos, 2019, pp. 17-41.