

Justicia pronta y expedita

Francisca Pou Giménez¹

Justicia pronta y expedita en el contexto de la iniciativa de reforma

La iniciativa de reforma constitucional en materia judicial presentada por el Ejecutivo federal el pasado 5 de febrero de 2024 contiene sorprendentemente poco en términos de garantía de “justicia pronta y expedita”. Quizá vale la pena reseñar qué significa “expedita”, un término no necesariamente transparente para muchas personas. Según el diccionario, “expedita” significa “sin obstáculos, sin estorbos o inconvenientes”, lo cual vincula esta parte de la iniciativa no solo con la rapidez, sino con una noción más amplia que apela a la agenda de acceso a la justicia, señalando la necesidad de que sea amplio y fluido. Este tema, sin duda de capital importancia y respecto del cual queda mucho por hacer en México, tiene un espacio marginal en el contexto de la iniciativa: una pequeña adición al artículo 17 y otra al artículo 20.

Ciertamente, la exposición de motivos presenta como parte de este rubro temático también las reformas a los artículos 110, 111, 116 y 122, y una de las reformas al artículo 94, pero el contenido de estas previsiones nada tiene que ver con el tema de justicia pronta y expedita. La propuesta para el artículo 110 establece que los integrantes del tribunal de disciplina judicial y los del órgano de administración, y sus homólogos a nivel estatal, pueden ser sujetos de juicio político. En el artículo 111 se dispone que este mismo abanico de funcionarios pueda ser objeto de enjuiciamiento penal durante su encargo, siempre que las legislaturas del nivel correspondiente aprueben la declaración de procedencia por mayoría absoluta de sus miembros presentes. En el artículo 116 se obliga a los Estados a reformar sus constituciones para acoger un diseño de la judicatura estatal que sea homólogo al que la iniciativa establece para el nivel federal. En el artículo 122 se extiende este mismo mandato a la Ciudad de México. Además, en la propuesta de cambio al 116 se establece que ningún cargo electo de la judicatura puede ganar más que el presidente y en el propuesto artículo 94 se elimina el haber de retiro vitalicio de los ministros. Como puede observarse, se trata de temas ajenos a la agenda de justicia pronta y expedita.

¹ Este texto recoge una versión ampliada de mi exposición en la Mesa Siete de los Foros Reforma Constitucional en Materia de Justicia (Sede IJ UNAM: 1 de agosto de 2024). Agradezco la invitación y el arduo trabajo de organización al Abogado General de la UNAM, Hugo Concha Cantú, a la directora de nuestro Instituto, Mónica González Contró, a los investigadores Alberto Abad y Camilo Saavedra, y al resto de sedes de la UNAM que coorganizaron el evento.

Y este es un primer rasgo extraño e inexplicable. La exposición de motivos (pp. 29-33), presenta a la justicia pronta y expedita como uno de los grandes ejes de la propuesta. La exposición habla de “procesos lentos, caros y tortuosos” (p. 19), de la necesidad de aumentar la confianza ciudadana en las autoridades de seguridad y de impartición y procuración de justicia (p. 30) (nótese que ahí sí se vincula la reforma del poder judicial con las de las instituciones que más lo requieren, desde hace décadas: la policía y las fiscalías), se asocia lentitud de la justicia con la impunidad (pp. 30-31)... ¿Y qué se hace, a la hora de la verdad, en el articulado propuesto, sobre el tema? Prácticamente nada.

Al artículo 17 de la Constitución, que consagra el derecho a acceder y obtener la protección de una justicia pronta, completa, imparcial y gratuita, se propone efectuarle la siguiente adición: “Las leyes preverán las cuantías en materia tributaria en las cuales tanto los Tribunales administrativos como los Jueces de Distrito y los Tribunales de Circuito, o en su caso la Suprema Corte de Justicia de la Nación, deberán resolver en un máximo seis meses, contados a partir del conocimiento del asunto por parte de la autoridad competente. En caso de cumplirse con el plazo señalado y que no se haya dictado sentencia, el órgano jurisdiccional que conozca del asunto deberá dar aviso inmediato al Tribunal de Disciplina Judicial y justificar las razones de dicha demora o, en su caso, dar vista al órgano interno de control tratándose de tribunales administrativos”.

En el artículo 20, que regula los principios y derechos básicos que deben orientar el diseño legal del proceso penal en México y que ahora acoge un modelo acusatorio y oral, la fracción VII del apartado B prevé en sus primeros párrafos el derecho de las personas imputadas que sea juzgada antes de cuatro meses cuando los delitos de que se las acusa conllevan una pena que no exceden los dos años de prisión y antes de un año si la pena es superior (salvo que la defensa del imputado solicite mayor plazo). La iniciativa propone añadir que, si no se cumplen esos plazos, “el órgano jurisdiccional que conozca del asunto deberá dar aviso inmediato al Tribunal de Disciplina Judicial y justificar las razones de dicha demora”.

En los apartados que siguen enfatizaré tres puntos principales. En primer lugar, señalaré que estas propuestas no solucionan ninguno de los problemas existentes en materia de acceso efectivo a la justicia e introducen diferenciaciones por materia y por monto económico que son cuestionables desde la perspectiva de la igualdad. Además de omitir todos los temas cruciales en la agenda de acceso a la justicia, no dialoga con las importantes reformas que el poder legislativo mismo ha aprobado en los pasados años con miras a agilizar la justicia y acercarla a la ciudadanía, como el paso a la oralidad en casi todas las materias y la generalización de los medios alternativos de solución de controversias.

En segundo lugar, apuntaré que hay razones para pensar que el resto de las medidas contenidas de la iniciativa tendrán, de hecho, un impacto negativo sobre el servicio de administración de justicia —esto es, generarán una justicia más lenta, menos pronta y menos expedita—.

En tercer lugar y finalmente, señalaré que lo acotado de estas propuestas parece anunciar efectos limitados, pero es improbable que sea así. El efecto de estas reformas se acumulará al efecto de las demás que están bajo consideración del Congreso (elección por sufragio universal de todas las personas juzgadoras del país y destitución de la totalidad de la judicatura actual; desaparición de la carrera judicial para los cargos titulares; creación de un aparato disciplinario omnipresente en la administración de justicia diaria; neutralización de las acciones y las controversias como medios de control de constitucionalidad de las leyes, etc.). Ello tendrá efectos sistémicos fuertes a nivel de vida ciudadana, donde derivará en un sistema de justicia mucho peor que el actual, que perderá terreno frente a las justicias informales y privadas. Pero también tendrá un efecto acumulado enorme sobre la democracia y el sistema constitucional, que en este momento está bajo los efectos de una dinámica de erosión constitucional y reforma abusiva en los términos descritos por los debates académicos comparados.

Los acotados cambia a los artículos 17 y 20 de la Constitución

Hay un notable consenso académico, reflejado en estas mesas, acerca del tipo de medidas que habría que adoptar urgentemente en México para aumentar el acceso a la justicia: empezar por la justicia estatal y local; reformar los ministerios públicos y las policías; reforzar la justicia cívica municipal y los juzgados de primer contacto; elevar la ratio de juzgadores por número de personas, que ahora mismo es una de las más bajas del mundo; aumentar los recursos de las defensorías; etcétera. Para acortar la duración de los procesos, me parece además crucial modificar el enroque entre los juicios ordinarios y el amparo contra sentencias, que ahora genera que los juicios duren años; profundizar en las implicaciones del control difuso para que no sea necesaria la interposición del amparo; y eliminar el barroquismo procedimental, entre otras medidas. Una agenda ambiciosa, extensa y urgente.

Nada de ello se hace. Se proponen los dos pequeños ajustes que he mencionado (la necesidad de resolver los asuntos fiscales de ciertos montos en seis meses o si no dar vista al Tribunal de Disciplina Judicial y justificar el retraso, y la necesidad de respetar los plazos de procesamiento penal y en caso contrario dar vista el Tribunal de Disciplina Judicial y justificar por qué no se están respetando).

No se entiende por qué, si se considera que los problemas de justicia lenta e inefectiva son generalizados, se otorga a la materia fiscal esta consideración reforzada y se la inserta en un artículo solemne y principal, frontispicio del derecho al acceso y protección de la justicia: el artículo 17. ¿Qué tienen de especial este subtipo de asuntos administrativos, que tienen que ver con impuestos, con derecho de propiedad (y no con el derecho al agua, a la salud, a la libertad y seguridad personal o a la educación)? Todavía menos se entiende que resulte determinante la cuantía económica. ¿Por qué los asuntos de mucho dinero merecen prioridad? ¿No deberían los asuntos fiscales de cuantía pequeña (que puede ser muy grande a escala de la vida de muchas personas) recibir la misma consideración y respeto que los de cuantía mayor?

La propuesta del artículo 20 es también extraña, porque en algún sentido es redundante (ya se establece en los párrafos anteriores la obligación de no superar ciertos límites temporales) y porque los problemas que generará en la administración de justicia el grillete cotidiano del Tribunal de Disciplina serán especialmente serios en materia penal. Para ver si está o no justificada la demora, sin duda tendrán que atenderse los elementos que la jurisprudencia interamericana ha sintetizado en criterio reiterado (la complejidad de la litis, el número de partes, entidad de las cargas probatorias, etc.), y ello implica que para evaluarlos el Tribunal de Disciplina tendrá que asomarse necesariamente al fondo. Este control potencialmente arbitrario y político sobre el proceso penal podría generar enormes problemas.

Además, como he señalado, en los pasados años el legislador mismo ha hecho un esfuerzo enorme para implementar la oralidad en todas las materias, no solo la penal. Hay juicios orales familiares, civiles, hasta en materia mercantil y administrativa, y hay una apuesta nacional por los medios alternos de resolución de controversias en la nueva ley general de la materia, publicada el 26 de enero de 2024. Es extraño que la exposición de motivos no se haga eco de ello con la idea de dar al tema un tratamiento holístico.

La iniciativa podría generar más retrasos y obstáculos a la justicia, no menos

Es fácil aventurar que varias de las medidas que contiene la iniciativa generarán, de hecho, una justicia con todavía mayores obstáculos y retrasos.

a) La Suprema Corte se reduce de once a nueve miembros y se eliminan las Salas (art. 94). Todo ello sin recortar el menú competencial de la Corte, sin una simplificación en la arquitectura de los juicios y de los recursos, y con el requerimiento añadido de que todas las sesiones sean públicas.

Es claro que estas medidas generarán mayor saturación de trabajo en la Suprema Corte. Una reforma orientada a aumentar la prontitud y expedituz de la justicia podría descentralizar todavía más las decisiones dentro de la Corte (permitiendo que algunas cosas se decidan por sección de tres ministras). Habría que pensar si se puede avanzar también en la descentralización de decisiones a nivel de Tribunales Colegiados, donde ciertas decisiones menores podrían ser unipersonales.

b) El sistema de elección por sufragio universal de todas las personas juzgadoras federales y locales (art. 96 y 97) también generará una justicia más lenta y menos expedita, por al menos tres razones. Uno, porque, tal y como viene la reforma, nada garantiza que las personas incluidas por los partidos políticos en las listas de la judicatura tengan conocimientos sobre qué implica administrar justicia en el contexto normativo y procedimental mexicano, particularmente complejo, con lo cual tendrán una curva de aprendizaje enorme, que hará más lento su ritmo de trabajo. Dos, porque, además, tendrán que lidiar con las previsibles interferencias y distracciones asociadas a sus deudas políticas, esto es, a la necesidad de atender formal o informalmente (incluso si las acaban rechazando) las demandas de los políticos que los pusieron en las listas, así como los cuestionamientos de las y los electores, a

quienes la propuesta sitúa en la posición de “mandantes” empoderados para pedir cuenta a sus “mandados” (quienes sentirán la presión de reaccionar a sus reclamos, aunque ello se aleje de la resolución independiente e imparcial de las controversias sociales). Y tres, porque también tendrán que ocupar tiempo en preparar su reelección o en buscar trabajo futuro (recordemos que bajo el esquema que se propone, las personas juzgadoras duran en su encargo nueve años, con posibilidad de ser reelegidos).

c) El sistema de disciplina y castigo perfilado por la reforma, que permite a cualquier persona y autoridad denunciar a las y los integrantes de la judicatura ante el Tribunal de Disciplina y dota a este de competencias descritas en términos extraordinariamente ambiguos (art. 100), obligará a las personas juzgadoras a estar pendientes de defenderse de denuncias arbitrarias, de la evolución de los eventuales procesos iniciados contra ellos, etc.

Al evaluar este rubro no solo hay que considerar el tiempo que deberán invertir en justificar su actuación ante el Tribunal de Disciplina, sino también los efectos que tendrá sobre el adecuado desempeño de sus funciones el estar permanentemente bajo esa espada de Damocles y el modo en que las y los distraerá de la resolución sustantiva de los asuntos. Nadie puede trabajar bien sin un grado mínimo de tranquilidad y seguridad, y el sistema que perfila la reforma prefigura una especie de escenario de “guerra de todos contra todos” (denuncias presentadas por cualquier persona contra las personas juzgadoras ante el Tribunal de Disciplina, juicios políticos y procesamiento penal de los integrantes del Tribunal de Disciplina y del órgano de administración, etc.) que puede desencadenar un escenario permanentemente tensionado. La creación de un sistema orientado a fomentar la impugnación generalizada del actuar de las autoridades responsables de resolver los conflictos sociales afectará la capacidad del sistema y hará más arbitraria y lenta a la justicia.

d) Finalmente, habrá que evaluar los efectos en términos de acceso a la justicia pronta y expedita de las propuestas de reforma a los medios de control constitucional analizadas en la mesa anterior. La iniciativa las encuadra en otros rubros, pero tienen vinculaciones con el que estamos analizando. Se trata de la prohibición de otorgar suspensiones con efectos generales en acción, controversia y amparo, así como de dar efectos generales a los resolutivos en amparo contra leyes (Art.107: “tratándose de juicios de amparo que resuelvan la inconstitucionalidad de normas generales, en ningún caso las sentencias que se dicten fijarán efectos generales”). La iniciativa mantiene el mecanismo de declaratoria general de inconstitucionalidad introducido en 2011 y reformado en 2021, mantiene la vinculación inmediata de los precedentes votado por 6 de los 9 ministros y, quizá lo más relevante, NO modifica el artículo 105 en la parte que exige ocho votos para declarar inconstitucionales las leyes en acción y controversia.

La propuesta más grave es, sin ninguna duda, esta última, pues hará casi imposible —al pedir ocho de nueve votos— la invalidación de leyes en acción y controversia. Esta medida no solo elimina la vía central de garantía de la Constitución frente al legislador, sino que no se entiende en el contexto de una propuesta donde la Corte ya no es “antimayoritaria”, pues tiene la misma fuente de legitimidad de origen que el legislador.

La propuesta menos problemática, también sin ninguna duda, es la que impide dar efectos generales a la suspensión. Es razonable que en las vías de control abstracto no se suspenda la eficacia de la norma hasta que se arribe a una conclusión de fondo y es razonable que en una vía de efectos no generales como es el amparo no se otorguen medidas generales en la vía cautelar. Hay que matizar, en cambio, la evaluación de la propuesta sobre los efectos de las sentencias en los amparos contra leyes. A mi juicio, el texto de la iniciativa en este punto debe tomarse como una mera reiteración de la fórmula Otero que no debe entorpecer la confección de resolutivos “modernos” (con órdenes a veces complejas, con perspectiva de cambio estructural), con frecuencia imprescindibles para que la protección judicial sea efectiva. El riesgo es que esta adición al artículo 107 se interprete incorrectamente y nos retrotraiga a prácticas remediales que dejan muchos reclamos legítimos sin protección (como sucedía tradicionalmente bajo las interpretaciones formalistas de las causales de improcedencia de la Ley de Amparo). La ampliación de la tutela de amparo a intereses legítimos individuales y colectivos; la naturaleza colectiva o difusa de muchos derechos; y la necesidad de adoptar medidas de protección eficaz que aseguren la no repetición, alcancen a casos similares y beneficien a colectivos desfavorecidos, sin recursos para litigar, exige otorgar flexibilidad remedial a la persona que juzga. La evolución incipiente de la práctica jurisdiccional en México sobre este tema es uno de los avances más importantes de las décadas recientes. Cuando se adoptan este tipo de resolutivos, por cierto, no se está dando efectos generales al amparo sino adoptando las únicas medidas eficaces para proteger los derechos en juego.

Las consecuencias sistémicas de la reforma

Podría pensarse que, por lo acotado, estas previsiones serán esencialmente inocuas. El problema se quedaría en su enorme costo de oportunidad, en su no contribuir a superar ninguno de los grandes problemas de acceso a la justicia que subsisten en nuestro país. Pero desafortunadamente, lo más probable es que generen muchos problemas adicionales a los que ya tenemos. El efecto de la totalidad de las reformas que se proponen es mayor que la suma de los efectos de cada una de sus partes. El efecto acumulado del control político ex ante (mediante el sistema de elección popular) y ex post (mediante el aparato represivo del Tribunal de Disciplina) de los nombramientos judiciales a todos los niveles; las dificultades logísticas de implementación; la priorización del punitivismo como eje central de la gestión cotidiana de lo judicial; la invitación a la desconfianza y al juego del “todos contra todos” y el consiguiente desprestigio del derecho como gestor de convivencia; y la ausencia de cambios urgentes como los que deberían dirigirse a la policía y a las fiscalías, tendrá consecuencias preocupantes en al menos dos planos.

Al nivel de la vida cotidiana de las personas, la reforma puede frustrar (todavía más) el papel del derecho como instrumento de pacificación social y de protección de derechos. Si sus propuestas no se acotan poderosamente o se reconsideran, acabaremos con un sistema de justicia marginal, menos relevante, con menos espacio frente a los sistemas informales de resolución de conflictos (crimen organizado, arbitraje privado, caudillismo, etc.). En algún sentido, México ha pasado los últimos treinta

años tratando de aumentar el espacio del derecho sobre el espacio de la política, la economía y el poder desnudo. La situación sobre el terreno en estos momentos (en términos de violencia, falta de control territorial del Estado, etc.) es desafiante y esta reforma no parece ir en la dirección que nos llevaría a recuperar el rumbo.

A nivel de mantenimiento de los resortes básicos de la democracia constitucional, esta reforma, tanto en lo individual como acumulada a varias de las otras presentadas por el Ejecutivo en febrero de 2024, parecen peldaños en un camino de inexorable autocratización. La desaparición de organismos constitucionales autónomos y el traspaso de sus competencias al Ejecutivo; la transferencia del control de la Guardia Nacional a manos militares; la transformación del INE en un instituto de elecciones y consultas que se aleja del modelo ciudadano fundacional; el cese masivo de todos los jueces estatales y federales del país y la sustitución por personas validadas en paquete por el voto ciudadano a partir de propuestas controladas por el Ejecutivo y el Legislativo (y por una Suprema Corte que a su vez emanará en su mayor parte de listas controladas por el Ejecutivo y el Legislativo)... Todo ello prefigura el tipo de concentración masiva de poder que destruye la democracia y la constitución desde dentro. En los pasados años los estudios constitucionales comparados han descrito y teorizado las características de procesos políticos ahora bien conocidos: erosión constitucional, legalismo autocrático, autoritarismo cauteloso, constitucionalismo abusivo, retroceso democrático. Ojalá los pasos que se han dado en esa dirección sean revertidos y se puedan poner las energías colectivas en la consecución de reformas verdaderamente progresistas.