UNA JUSTICIA CONGESTIONADA*

Macarita Elizondo Gasperín**

En el marco de los festejos del Centenario de la Constitución Política Mexicana, se busca el intercambio de ideas que contribuya a analiza el papel del Poder Judicial como garante de la Constitución y aportar una visión distinta del estado de cosas. Es un privilegio formular algunas reflexiones sobre el particular.

Estoy consciente de que el diverso enfoque que sostengo trasciende los parámetros que hasta ahora hemos venido ejercitando en la materia de justicia constitucional. No obstante, considero que estamos en el momento propicio para buscar cómo en la democracia se puede alcanzar una justicia que amplíe las alternativas en la solución de conflictos.

---

* Este trabajo fue presentado en el Congreso Internacional de Derecho Constitucional "Judicatura y Constitución", organizado por el Instituto de la Judicatura Federal, del 3 al 6 de febrero de 2015.

** Doctora en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México y catedrática en el Posgrado en Derecho de la misma Universidad.

Si al tomar la protesta a los Jueces o Magistrados federales en México se les dijera cuál es el potencial de población al que servirán en sus funciones de impartir justicia, créanme que a cuál más se llevaría una sorpresa.

Las proporciones de la relación órganos jurisdiccionales-población[1] han variado en gran medida debido al crecimiento poblacional. Actualmente existe un Tribunal Unitario por más de 1,170,000 habitantes, un Tribunal Colegiado por casi 500,000 habitantes y un Juez de Distrito por poco más de 280,000 habitantes; esto es, hay 214 tribunales colegiados, 87 tribunales unitarios y 365 juzgados de distrito, en 32 circuitos judiciales, para un total de poco más de 122 millones de mexicanos, pues según los datos estadísticos, la población en México ha crecido cinco veces durante los últimos 60 años.

En 2014 ingresaron al sistema de justicia federal más de un millón de asuntos, 55% de los cuales corresponden a las materias civil y del trabajo. Por ejemplo, en los juzgados de distrito, al inicio del año estadístico 2014, reportaban una existencia de procesos federales de 99.56% en las materias civil y mercantil.

Está demostrado que por más que exista el apoyo de los creados *órganos auxiliares*, éste sólo representa un impacto de 5% en la carga de trabajo de los tribunales de circuito y juzgados de distrito auxiliados.

Se ha buscado incluso la especialización por materias. Así, la cantidad de juicios orales mercantiles del conocimiento de los juzgados de distrito en materia mercantil especializados en cuantía menor, representó tal volumen que quedó pendiente de resolver una tercera parte de ellos. Y con las reformas en materia de telecomunicaciones se crearon 2 tribunales colegiados de circuito adminis-

[1] Anexo estadístico 2014 del último informe de labores en el Poder Judicial Federal. Consultable en: https://www.scjn.gob.mx/Transparencia/Paginas/informe2014.aspx.

trativos y 2 juzgados de distrito especializados en esta materia; aun así, no se dan abasto en la solución de los conflictos.

Un análisis de los índices de acumulación de procesos diagnostica que el tiempo requerido para obtener un fallo es demasiado largo, en promedio dos años; ello implica que para evacuar la totalidad de los millones de procesos congestionados se tendrían que cerrar los juzgados y no admitir ningún asunto más hasta resolverse –en cuatro años– aquellos ya iniciados.

Todos sabemos que en los días 6 y 10 de junio de 2011 se publicaron en México dos importantes reformas constitucionales que repercuten directamente en la impartición de justicia federal.

La primera de ellas concierne fundamentalmente al juicio de amparo, el cual se ve robustecido al preverse su procedencia por violaciones a los derechos humanos plasmados en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, con la introducción de figuras como el amparo adhesivo y los intereses legítimos individual y colectivo; la adopción de nuevos conceptos en torno a la violación de derechos por omisión de las autoridades; la declaratoria general de inconstitucionalidad cuyos alcances y condiciones se determinarán en la ley reglamentaria; la creación de los Plenos de Circuito; y una nueva forma de integrar jurisprudencia "por sustitución"; entre otros cambios.

La segunda reforma, en íntima relación con la anterior, evidencia el reconocimiento de la progresividad de los derechos humanos, mediante la expresión clara del principio *pro persona* como rector de la interpretación y aplicación de las normas jurídicas, en aquellas que favorezcan y brinden mayor protección a las personas. Así, la ampliación de los derechos mira hacia la justiciabilidad y eficacia de los mismos que, a la postre, tienden al mejoramiento de las condiciones de vida de la sociedad y al desarrollo de cada persona en lo individual.

¿Se imaginan el potencial de casos adicionales que ello implica en el quehacer judicial?

Sin embargo, no hay que perder de vista otra importantísima reforma publicada tres años antes, esto es, el 18 de junio de 2008, que hasta la fecha ha pasado inadvertida en el ámbito federal, pero que fincó las bases de su obligatoriedad constitucional para establecer *mecanismos alternos de solución de controversias*. Se trata de un derecho fundamental y una garantía constitucional: el querer conciliar un asunto antes de ser sometido a juicio.

En la legislación mexicana, la justicia alternativa (MASC) se encuentra bien regulada hasta cierto punto en el fuero común, pero no ha alcanzado plenamente al fuero federal y el ámbito constitucional, por lo que el derecho fundamental contenido en el artículo 17 no cumple cabalmente el propósito para el cual fue creado y aún está lejos de lograr en forma integral un sistema coherente y progresista en materia de solución de conflictos.

Uno de los propósitos fundamentales del Estado de derecho es la realización de la justicia al alcance de toda la comunidad, por lo que habrá que reforzar, en el plano federal, los métodos autocompositivos capaces de alternar y coexistir con la vía judicial y constituir un pilar importante en la construcción de un sistema de justicia más humano, satisfactorio, económico, expedito y que dependa de la capacidad misma del justiciable y su libre determinación.

Otro de los ejes fundamentales de la Reforma Judicial debe ser la justicia alternativa, esto es, impedir que los asuntos menores lleguen a juicio y lograr que el sistema judicial mexicano se imponga en aquello que por sí solo no encuentre solución. La justicia alternativa se basa en el convencimiento cooperativo, coordinado, pacífico y materialmente satisfactorio para las partes, evitando el congestionamiento judicial y la distracción de los casos emblemáticos cuya solución requiere el imperio de la autoridad, dado el interés del Estado que no puede, ni

debe, estar sujeto a la voluntad de las partes en conflicto. El mismo legislador en la exposición de motivos refirió respecto de estos métodos alternativos que su propósito es permitir, en primer lugar, cambiar al paradigma de la justicia restaurativa, propiciar una participación más activa de la población para encontrar otras formas de relacionarse entre sí, en las que se privilegie la responsabilidad personal, el respeto al otro y el empleo de la negociación y la comunicación para el desarrollo colectivo; además de servir para despresurizar las altas cargas de trabajo de los órganos jurisdiccionales.

Es un deber ineludible del Estado contribuir a crear un clima propicio para restaurar el tejido social, el empoderamiento ciudadano, la confianza y las inversiones nacional y extranjeras, entre otros temas, y de esta manera mejorar la calidad de vida de la población, pues a partir de estos procedimientos alternos de solución de controversias, además, se reafirma la seguridad jurídica y se garantiza la paz social.

La experiencia europea tiene mucho que decirnos: La Comisión de las Comunidades Europeas ha sostenido que el modelo de resolución de conflictos basado en unos Jueces técnicos, semiautómatas, sometidos a un reglamentismo legal exacerbado que ha absorbido toda la capacidad de los ciudadanos de negociar sus propios intereses, no es eficaz ni útil para los nuevos litigios que han surgido de un sistema de relaciones sociales que, en parte era desconocido. Se plantean en la sociedad actual nuevas tipologías de conflictos para los que resulta obsoleto el método adversarial clásico, tanto por la proliferación de litigios que se han incrementado en proporción geométrica en el ámbito del consumo, la responsabilidad civil, las relaciones de vecindad o las de familia, como por la complejidad de muchos de ellos. Las estadísticas judiciales ponen de relieve que es imposible que los tribunales acojan, tramiten y den una respuesta en derecho en un plazo razonable a gran parte de las controversias. En muchos casos, las necesidades de rapidez y eficacia que el comercio y el sistema financiero demandan son incompatibles con los procesos judiciales de los que se dispone. Se plantea incluso la

puesta en marcha de métodos de resolución de conflictos *on line*, utilizando para este fin el servicio de internet con la accesibilidad, simplificación y rapidez propias de este medio y el desarrollo de la mediación en todos los niveles. Estos sistemas metodológicos de resolución de controversias, que son alternativos al sistema adversarial judicial clásico, pueden ser un complemento eficaz del mismo sistema.

En otras latitudes, por dar tan sólo unos ejemplos, se dice que Colombia fue el primer país latinoamericano que encaró la crisis del Poder Judicial, propiciando la conciliación como solución a la demora y sobrecarga de los tribunales del fuero común. Esto ocurrió en la segunda mitad de la década de 1980. Y se reconoce a Argentina como el país de la región que ha tenido más auge y avances en la instrumentación de medios alternativos de solución de conflictos (MASC), se dice que es el país que tiene el mayor número de mediadores y conciliadores y que cuenta con su *Ley Nacional de Mediación y Conciliación* desde 1996, con carácter obligatorio.[2]

¿Debe confiar el ciudadano en la impartición de justicia federal (juzgados y tribunales) como única forma de solución de controversias, disputas o litigios? ¿Todos los procedimientos que se tramitan ante los juzgados y tribunales federales son cuestiones estrictamente legales, de aplicación e interpretación de ley, o algunos son asuntos meramente personales? ¿Pueden librarse algunas cuestiones procesales si el objetivo primario es resolver en justicia el fondo del asunto? ¿Está capacitado el ciudadano para comprender los alcances de la mediación, conciliación y arbitraje? ¿La justicia alternativa es privativa del orden común? ¿Puede haber justicia alternativa constitucional?

[2] Consultable en: http://www.pa.gob.mx/publica/rev_28/jesus%20manuel%20ramirez.pdf

Estoy conciente de que la formación de la mayoría de los mexicanos y su falta de educación para solucionar conflictos de intereses afecta profundamente la eficacia de la justicia alternativa en la actualidad; es ahí donde hay un campo fértil para las instituciones públicas y privadas que vengan a promover el motor de cambio cultural y de instrucción generacional.

La resolución de conflictos y controversias amplió las áreas de conocimiento de los sistemas jurídicos de solución de controversias; luego de iniciarse en el comercio internacional, ha expandido sus horizontes hasta los rincones sociales jamás imaginados, entre ellos: la vida familiar, las relaciones laborales e incluso la materia penal.

Coincido con quien sostiene que, así como se habla del tránsito de un derecho internacional a un derecho mundial, también debería hablarse de un sistema mundial de solución de controversias bastante incipiente, poco explorado, bisoño: un nuevo sistema que recoja las realidades emergentes y la pretensión de un derecho universal y multicultural, pues con el proceso de mundialización se cierra cada día más el abismo que tradicionalmente separaba al derecho interno del derecho internacional. Como ustedes saben, los medios alternativos de solución de conflictos (MASC) son principalmente la mediación, la conciliación, el arbitraje, la negociación, los buenos oficios, la amigable composición y la transacción. Son muchas las virtudes de los MACS y deberían ya de dejar de considerarse *alternativas* y pasar a ser de suma necesidad, puesto que ya han sido adoptadas formalmente en la mayoría de los países.[3]

En el último Informe de Labores, el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Juan N. Silva Meza, dijo:

[3] *Cfr.* DÍAZ MÜLLER, Luis T., "Medios internacionales de solución de controversias: Una aproximación desde la bucólica ensenada", UNAM-IIJ, México, pp. 112 y 113.

> La situación actual de los derechos humanos en nuestro país es apremiante. Es indispensable no retroceder. La labor jurisdiccional requiere del conocimiento de todas las fuentes que reconocen y desarrollan derechos humanos. Así comprendida la encomienda que la reforma constitucional de derechos humanos deposita en los órganos jurisdiccionales, deberá reforzar la conciencia de que quienes integran el Poder Judicial de la Federación son defensores y defensoras de derechos humanos […] autoridades al servicio de la sociedad […] autoridades garantes de derechos. Y como garantes, la principal herramienta […] se halla en los medios de control a nuestro alcance que sirven de garantía de los derechos […] hemos tomado como primera responsabilidad, que las reformas publicadas en junio de 2011 contribuyan con mayor velocidad al cambio cultural que México necesita para consolidarse como un verdadero Estado constitucional y democrático de derecho. Se requiere permanentemente un compromiso serio con los derechos humanos y siempre a favor de las personas.[4]

¿Qué mejor medio de control al alcance de los ciudadanos que les sirva de garantía de sus derechos fundamentales que los propios MASC? Ese cambio cultural que México necesita debe incluir forzosamente la justicia alternativa federal y constitucional.

Actualmente, la necesidad de los MASC ya rebasa el ámbito estatal o local. Si bien es en ese nivel donde en México tienen su principal soporte y auge en los últimos años, lo cierto es que le falta afianzarse en los ámbitos federal y constitucional, como ya se dijo . El derecho fundamental a una justicia alternativa consagrado en México en el artículo 17 constitucional no es un derecho exclusivo para las entidades federativas, y para el fuero común es un derecho universal con base constitucional.

¿Cómo evolucionar y fortalecer los métodos alternativos en los planos federal y constitucional? Ello es posible si revisamos nuestro sistema de justicia para

[4] Informe de labores 2014 del Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México. Consultable en: https://www.scjn.gob.mx/Lists/BannerVerticalV2/Attachments/89/Informe2014.pdf

realizar las adecuaciones necesarias que nos permitan adelantar respuestas a los conflictos, pasando de una cultura de confrontación a una de solución, a una cultura de paz.

Pensemos por un momento en lo siguiente:

PRIMERO: Una *Ley Nacional de Justicia Alternativa*, que no trate de generar una instancia más de mera legalidad, sino de implantar una auténtica via de solución en justicia. La justicia alternativa debe ser un mecanismo eficaz para concluir de manera definitiva y expedita los conflictos y no una vía para prolongarlos. Buscar la aplicación de un régimen excepcional con reglas concretas. Cabe advertir que el 29 de diciembre de 2014 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la *Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal*, que aunque se limita a cuestiones de esta rama del derecho, ya de suyo es un gran avance, pues su observancia es obligatoria en todo el territorio nacional y, por tanto, es aplicable para los hechos delictivos que sean competencia de los órdenes federal y local, y tiene como finalidad propiciar, mediante el diálogo, la solución de las controversias que surjan entre miembros de la sociedad con motivo de la denuncia o querella referidos a un hecho delictivo, a partir de procedimientos basados en la oralidad, la economía procesal y la confidencialidad.

SEGUNDO: Generar conciencia de su utilidad y fomentar la instrucción y enseñanza en todos los sectores de la sociedad. Que las instituciones de educación superior generen profesionales entrenados para la paz, para la búsqueda de soluciones. Serán conciliables todos aquellos asuntos que sean susceptibles de transacción, desistimiento, y aquellos que expresamente determine la Ley.

TERCERO: La creación de un órgano especializado dependiente del Poder Judicial Federal que lleve a cabo los procedimientos de MASC en la vía extrajudicial oficial y coordine la privada. Las entidades federativas ya llevan camino andado

y pueden hacerse evaluaciones medibles de los presupuestos destinados y los resultados obtenidos para homologarlos en el ámbito federal.

CUARTO: Generar cuadros de profesionales certificados como mediadores-conciliadores que cuenten con la autorización para prestar ese servicio a nivel federal y sean evaluados por resultados. Generar incentivos sociales derivados del uso próspero de los MASC, los cuales incluso tienen aplicación en la materia penal, la que en un par de años más verá la oralidad como base estructural de su actuación.

Estamos inmersos en lo que se ha denominado la "cultura de la reclamación", que ha sobresaturado el trabajo judicial y jurisdiccional hasta extremos insospechados, consecuencia lógica del incremento de la complejidad de las relaciones sociales y que ha mermado la capacidad del gobernado de resolver sus propios asuntos proponiendo soluciones dentro del umbral de satisfacción personal.

Entre las ventajas de la justicia alternativa están: a) la atención a los intereses de las partes en conflicto y no sólo a sus derechos y obligaciones; b) el fomento de la colaboración, la tolerancia y la negociación; c) la disminución de formalismos, y d) incentiva que los ciudadanos propongan la solución de los conflictos y no sólo se queden exponiendo sus diferencias.

Con ello, es posible conseguir una eficaz vía complementaria a los procedimientos jurisdiccionales tradicionales o de la justicia adversarial, al mismo tiempo que se sientan las bases para profundizar en la paz y la justicia mediante la promoción de estos métodos basados en el restablecimiento del diálogo y la negociación. Incluso se aplican en materias de orden público como la penal y la electoral.[5]

[5] ELIZONDO GASPERÍN, Ma. Macarita, *Justicia alternativa electoral*, Poder Judicial del Estado de Aguascalientes, Aguascalientes, vol. 31.

Platicando con algunos colegas, como los distinguidos abogados Saúl Martínez Lira (Juez Décimo de Distrito del Estado de Sinaloa, con residencia en Mazatlán) e Ismael Hernández Flores, Magistrado del Sexto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, a quienes agradezco su valioso tiempo e interés por el planteamiento, es un hecho que es factible hacer un catálogo de casos en los cuales podría aplicarse la justicia alternativa, aunque coinciden con la suscrita en que paralelamente deben reforzarse las políticas públicas que instruyan al gobernado sobre los métodos y técnicas que permitan la eficacia de estos medios alternativos. Estoy convencida de que sí puede haber una justicia constitucional no judicial, basada en la recomposición social y en el cambio cultural que aplique y valore los MASC.

Estos planteamientos nos llevan a revisar muchos otros ejemplos en los que podrían aplicarse los MASC, entre otros, en las controversias constitucionales, donde tenemos el inmemorial conflicto limítrofe del llamado "Punto Put" en los vértices de unión de los linderos en Campeche, Yucatán y Quintana Roo, y en el que los oriundos del lugar han sido los principales afectados durante más de medio siglo.

Hablar de medios alternativos de solución de controversias es referirse no sólo a la solución de una disputa, sino a una educación para la justicia y la paz, mediante la sensibilización de la gente (e incluso de las autoridades) sobre las posibilidades reales de gestionar y resolver los conflictos con técnicas racionales que fortalezcan las relaciones interpersonales, la tolerancia, el respeto a las diferencias, a los derechos humanos y los procesos democráticos

Es momento de aprovechar las sinergias, buscando métodos alternos de resolución de controversias, que sean complementarios del sistema judicial y que garanticen a los ciudadanos el acceso a la justicia y al derecho.

La sociedad se estará familiarizando con estas nuevas maneras de búsqueda y encuentro de respuesta a la confrontación y el litigio; y así, con este enfoque, los individuos cobran conciencia de su responsabilidad en la solución de sus propios problemas, y de esta manera se busca la coyuntura para promover un cambio generalizado hacia soluciones más eficientes que permitan una convivencia armónica.

Es importante que dentro de la legalidad federada se busquen los grados de acuerdo, de consensos que den solución inmediata y duradera y que satisfagan los índices de justicia, de constitucionalidad y de convencionalidad a la que estamos obligados –internamente y ante la comunidad internacional– y que demanda una sociedad cada vez más participativa. Se trata de conseguir una eficaz vía complementaria a los procedimientos jurisdiccionales y procesos judiciales, y al mismo tiempo sentar las bases para profundizar en la paz social mediante la promoción de estos métodos, basados en el restablecimiento del diálogo y el mantenimiento de las relaciones futuras, así como transmitir confianza, facilitar la comunicación y restaurar el tejido social.

La *Agenda de la Haya para la Paz y la Justicia en el siglo XXI* reconoce que

> […] una cultura de la paz se logrará cuando los ciudadanos del mundo entiendan los problemas […] tengan habilidades para resolver conflictos, [y] luchen por la justicia de manera no violenta […] Ese aprendizaje sólo puede alcanzarse con una educación sistemática por la paz.