

¿QUÉ SISTEMA DE IMPARTICIÓN DE JUSTICIA QUEREMOS PARA EL SIGLO XXI?*

José Ramón COSSÍO

En este tipo de eventos, es muy común que las propuestas acerca de la reforma del Estado, las reformas institucionales, corran en el sentido de modificar lo que tradicionalmente o estrictamente podemos considerar la parte política de los órganos políticos del Estado.

Se habla, por supuesto, de la reelección, del referéndum, de distintos mecanismos de democracia directa o semidirecta, la forma de composición del gabinete. Todas estas propuestas me parecen muy atendibles e interesantes. Sin embargo, me parece que en muchas ocasiones no nos percatamos de que no sólo con esas reformas vamos a lograr una gobernabilidad democrática.

Considero que un tema central para la gobernabilidad democrática es el adecuado funcionamiento de los órganos de impartición de justicia. Y esto no por razón del cargo que temporalmente ejerzo, sino me parece que éste es un tema central.

En primer lugar creo, para poder sostener esta afirmación, que ninguno de nosotros considera que la democracia se puede agotar en el ejercicio frente a las urnas; en ese momento muy personal, muy particular, donde cada seis años o cada tres años, de acuerdo con el calendario electoral que queramos, depositamos nuestro voto.

Todos nosotros y, ojalá así fuera, la totalidad de los integrantes de este país tenemos muy claro que la democracia comprende un conjunto mucho más amplio de derechos y de valores, sin los cuales este ejercicio de depósito del voto en las urnas es prácticamente imposible. Si no tenemos claridad en el derecho de asociación, en la libertad de expresión, en la libertad de tránsito, en el derecho de acceso a la información, en el dere-

* Versión estenográfica.

cho de petición, etcétera, será muy pobre la posibilidad y la opción de que podamos ejercer nuestro derecho frente a esa urna.

En segundo lugar, también me parece muy importante destacar que vivimos una época de conflicto. Tienen razón quienes hacen un diagnóstico inclusive pesimista de la situación del país, pues vemos todos los días que por distintas razones, distintos actores políticos, económicos, sociales, etcétera, plantean un conjunto de controversias, en algunas ocasiones de una extraordinaria complejidad humana y técnica, para que se resuelvan esos conflictos.

Estábamos acostumbrados a que, dado los mecanismos del partido hegemónico, tuviéramos la posibilidad de resolver en distintas instancias estos conflictos políticos. El presidente municipal, el gobernador, el líder de alguna de las cámaras, el secretario de Gobernación, el presidente del partido y, finalmente, el presidente de la República actuaban como árbitros y podían resolver esos conflictos serios que se presentaban en la vida nacional.

Sin embargo, creo que por el fenómeno de la pluralidad política resulta extraordinariamente difícil que los interlocutores se sometan sin más a la decisión política que quiera emitir otro de sus interlocutores políticos.

Si por un lado queremos reforzar una condición democrática y por el otro lado queremos suprimir o al menos disolver buena parte de los conflictos que estamos viviendo como parte de un elemento central para la consolidación de una democracia, o al menos para el establecimiento de una gobernabilidad democrática, me parece que tenemos que atender de inmediato y con mucho cuidado la forma en que en este país se está impartiendo justicia. Si no lo hacemos, entonces tendríamos que prescindir de vías racionales de solución de los conflictos o de un entramado institucional, y aquí no me refiero sólo a órganos, me refiero a conductas, a prácticas, a sentidos institucionales que alimenten y que le den cuerpo a esta incipiente democracia mexicana.

En este sentido, me parece que debemos introducir en la agenda de la reforma del Estado la reforma al Poder Judicial de la Federación; en primerísimo lugar a los poderes judiciales de los estados y a los órganos de impartición de justicia que de distintas maneras actúan y resuelven disputas, muchas de ellas no tan sonoras, no tan importantes para la vida pública, como las que resolvemos en el Pleno de ministros en la Suprema Corte, pero sí muy importantes para la pacificación ordinaria de conflictos en una sociedad. Quien tiene una casa en renta, quien firma un título

de crédito, quien está disputando su salario, sus horas extras, quien tiene una acusación penal o quien ha sido víctima de un delito esperaría que con prontitud y de acuerdo con ciertas reglas racionales se les pueda resolver ese conflicto y pueda pasar a una etapa diferente a la que ve enmarcado un litigio que normalmente es de zozobra y de preocupación.

Si no incorporamos a la reforma del Estado la reforma de las instituciones judiciales, simple y sencillamente no estaríamos superando las condiciones de incertidumbre que vivimos, me parece que sería sumamente difícil consolidar ese ejercicio.

Si esto es así, como lo estoy planteando, entonces de inmediato surge la pregunta ¿qué hacemos con un sistema de impartición de justicia sobre el que, para decirlo pronto y bien, se tienen dudas sobre su credibilidad?

Lo primero que hay que hacer es distinguir los diversos niveles de impartición de justicia, que por falta de información se ponen juntos y existe una enorme dificultad en distinguir entre jueces de primera instancia, jueces de segunda instancia, jueces del fuero común y jueces del fuero federal. En fin, se mezcla todo y de inmediato y muy rápidamente se emiten juicios, negativos la mayoría de las veces y positivos en algunas ocasiones, acerca del comportamiento de los titulares del sistema de impartición de justicia. Entonces, en primer lugar, tendríamos que hacer un deslinde bastante más preciso de lo que hasta ahora hemos hecho, acerca de a qué tipo de órganos de justicia nos estamos refiriendo.

En segundo lugar, y de una vez por todas y como lo hace cualquier país moderno, deberíamos empezar por analizar las razones que dan los jueces en sus fallos y no analizar las conductas individuales presuntas o propias de los propios jueces.

En este país no existe, y lo digo con toda certeza, ninguna tradición de análisis de las resoluciones judiciales. Los invito a que me digan dónde se comentan las sentencias y las razones de los juzgadores. Esto no existe, los medios no lo han tomado, salvo muy honrosas excepciones; los académicos no lo han tomado tampoco, de forma tal que lo que estamos discutiendo son posiciones de ciertos individuos, pero nunca somos capaces de tratar de construir o reconstruir, si es necesario, la institucionalidad de los propios órganos de justicia.

Ese es un déficit enorme; hay ahí un severo problema de la falta de análisis y de atención a las resoluciones, insisto, que no a las conductas individuales presuntas o reales de los integrantes de los órganos que emiten esas resoluciones.

Adicionalmente, y una vez resuelto este par de problemas que ni necesitan de la clase política ni de una extraordinaria reforma, deberíamos preguntarnos ¿qué sistema de impartición de justicia queremos para el siglo XXI?

El diseño institucional grueso con el que seguimos operando es un diseño que viene del Constituyente de 1917. Le hemos hecho una serie de arreglos, como las juntas de conciliación, el tribunal fiscal, los tribunales de lo contencioso administrativo, los tribunales colegiados; luego hicimos reformas muy importantes en la Corte en 1951, 1968, 1988 y 1994. Después establecimos un Tribunal Electoral como el que ahora existe. En fin, hemos estado haciendo una serie de adiciones y de ajustes en cuanto a la parte orgánica.

En cuanto a la parte procesal, cada vez que aparece una crisis arreglamos un poquito este código, quitamos este otro, subimos las penas, declaramos que los delitos son graves para que no alcancen fianza quienes los cometen y, en fin, vamos resolviendo en parcialidades y en pedazos —valga la expresión— el conjunto de los problemas que se presentan en ese momento coyuntural concreto. Y como aparecen nuevos temas, pues vamos buscando otras soluciones, y así poco a poco nos las hemos ido llevando hasta tener el actual sistema de impartición, de administración y de procuración de justicia (valdría la pena distinguir entre los tres términos, para llegar al resultado final que hoy en día tenemos).

Muchos estamos, insisto, en desacuerdo con la forma general del sistema, aun cuando con algunas particularidades podríamos estar de acuerdo. Estamos también en desacuerdo con la forma en que esto cotidianamente se lleva a cabo y sí parecería que es necesario entonces hacernos un planteamiento general de cómo pudiéramos abordar estos temas.

Las soluciones están muy claras, hay quien nos propone ir a un Congreso Constituyente, seguir un ejemplo como el colombiano o el brasileño, utilizar las cámaras actuales o disolver y convocar a un gran Congreso y generar una nueva Constitución.

Hay quien nos propone reformas que se den en un solo momento, en un solo tiempo, para que pudiéramos animar este cambio en su integridad, o quien nos dice, con más razón y con más prudencia, que podemos ir haciendo cambios inmediatos parciales para lograr estas modificaciones que queremos.

Este último plan es el que en lo personal me satisface, a condición de que se tuviera un plan maestro, si vale esta expresión, y que supiéramos hasta dónde queremos llegar en un mediano o inclusive en un largo plazo.

Lo que no me parece correcto es que arranquemos hoy con algo, y en ocho meses nos digan que no sé qué país latinoamericano, africano, europeo o el que ustedes quieran, ha inventado un nuevo tipo de juicios, y entonces echemos atrás los cambios y luego los intentemos. En fin, estamos perdiendo tiempo y recursos que no tenemos en cada uno de estos intentos fallidos.

Considero que lo interesante podría ser construir un programa nacional, y uso la expresión nacional para darle un carácter poco simbólico, no por una fetichización de las cosas, simplemente para darle un largo impulso, y que pudiéramos ir imaginando en ese plan cómo podemos ir transformando esta impartición de justicia. Éste sería un tema central.

Lo que voy a comentar puede sonar como un comercial, y a lo mejor lo es. El Pleno de la Suprema Corte convocó hace algunos meses a una consulta nacional, recibimos seis mil propuestas. Esas propuestas están clasificadas, y estamos trabajando para convocar a mesas temáticas y hacer una depuración de los elementos que se han conjuntado y que constituyen una matriz, donde tenemos las distintas materias (penal, civil, laboral, etcétera); las instancias federales, y dentro de éstas primera y segunda instancia; amparos; la posibilidad de introducir instancias locales, municipales, del Distrito Federal, a fin de que tengamos muy claro en qué parte de este mapa general nos estamos moviendo, y podamos producir propuestas para trabajarlas conjuntamente con los cuerpos políticos en un plazo no muy largo, pensaríamos en seis años. Afortunadamente la Suprema Corte goza de una transexenalidad, de la que no goza el resto de los órganos del país; todo ello para ir imaginando un sistema bastante plural y más complejo de impartición de justicia.

La paradoja es recibir el mayor número de asuntos posibles, porque eso significa que podemos pacificar conflictos que están dados en la sociedad, y simultáneamente ser capaces de resolver con la mejor calidad posible, y en los menores tiempos posibles esas condiciones.

Por supuesto que ahí hay un problema de eficiencia, de extraordinaria complejidad, que significaría reelaborar muchas de las competencias y formas que tradicionalmente estamos viendo en este momento que resultan sumamente inadecuadas y están haciendo de la justicia un objeto central de las críticas que se están presentando.

Al ser éste un foro convocado por la Comisión de Reforma del Estado, nos gustaría en la Suprema Corte, en el futuro, trabajar muy cercanamente a diputados y senadores e ir discutiendo esas propuestas de una manera detallada y conjunta para, poco a poco, ir construyendo este plan o esta matriz general de modificaciones, porque creemos que sólo así se podrá lograr un cambio central en estas cuestiones.