Propuesta de construcción de un Modelo de Gobernanza Judicial para el Estado de Jalisco. Punto de partida para la innovación en la función jurisdiccional

Luis Enrique Villanueva Gómez[a]

Resumen / *Abstract*

El autor define un Modelo de Gobernanza Judicial y sus componentes, siendo éste una propuesta de fortalecimiento de la interdependencia y autonomía judicial, al establecer condiciones de gobernabilidad, coordinación, colaboración y confianza con el objetivo de mejorar la organización, los factores jurisdiccionales, los procesos institucionales y la toma de decisiones con el propósito de colocar a los gobernados y justiciables en el centro del sistema.

Palabras clave: gobernanza judicial, gestión pública, innovación, toma de decisiones y participación social.

The author defines a Model of Judicial Governance and its components, which is a proposal to strengthen judicial interdependence and autonomy by establishing conditions of governance, coordination, collaboration and trust with the aim of improving organization, jurisdictional factors, institutional processes and decision-making in order to place the governed and the judiciary at the center of the system.

Keywords: *judicial governance, public management, innovation, decision-making and social participation.*

a. Magistrado Presidente de la Cuarta Sala en Materia Civil del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco, correo electrónico: gobernanzajudicial.jalisco@gmail.com

I. ANTECEDENTES Y CONTEXTO

México en las últimas tres décadas ha transitado en la construcción de una ruta hacia la democratización de sus instituciones en las distintas funciones y órdenes de gobierno; desde la sociedad se han realizado esfuerzos continuados por contar con gobiernos legítimos, cercanos, comprometidos y eficientes.

Dentro de esta lenta transición, las entidades federativas han contado con diferentes matices y alcances en dicho esfuerzo. En el caso particular de Jalisco, y en específico en la función jurisdiccional, el Poder Judicial del Estado mantiene dinámicas históricas que pudieron funcionar muy bien en el pasado, pero que ante una sociedad mucho más participativa y con profundas necesidades de justicia, deben replantearse, redefiniendo el rumbo hacia donde tiene que dirigirse un poder fundamental para la convivencia entre la ciudadanía.

Se deja en el juzgador la carga absoluta para determinar criterios en la emisión de sentencias sin dotarlo de los instrumentos necesarios que apoyen su toma de decisiones como equipamiento, capacitación, actualización, profesionalización, infraestructura, entre otros.

Por ese funcionamiento, es que nuestro Poder Judicial cuenta con una serie de problemas[1] que deben ser atendidos de manera ordenada, metodológica y con mecanismos de monitoreo y evaluación claros. Sin olvidar que la toma de decisiones debe fundamentarse en las necesidades diarias de las y los justiciables y la ciudadanía e interactuando con los sectores público, privado o social.

Como una muestra anterior, nos encontramos con los siguientes datos:

- La Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG, 2019) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía señala que el tercer trámite con mayor prevalencia de corrupción en Jalisco fueron los trámites en juzgados o tribunales, al igual que Durango, Hidalgo, Sinaloa y Tlaxcala.
- Jalisco es el lugar 22 de las 32 entidades federativas en materia de Justicia abierta de acuerdo con el estudio de (In) Justicia Abierta. Ranking de opacidad judicial en México (2019) de la asociación Equis Justicia para las mujeres.
- Jalisco es de las entidades con menor impulso de la justicia digital a nivel nacional, junto con Campeche, Colima, Chiapas, Hidalgo, Morelos, Tlaxcala y Zacatecas de acuerdo a un estudio de Transparencia Mexicana y Tojil en su artículo Justicia Digital y post- Covid (2020).
- Por último, Jalisco es el lugar 29 de las 32 entidades federativas en materia de presupuesto asignado al Poder Judicial, con 228 pesos por habitante. Cuando el

1 Para conocer a mayor detalle la problemática del Poder Judicial del Estado de Jalisco, visite la página web www.gobernanzajudicial-jalisco.mx

promedio nacional es de 337 pesos; es decir, poco más de 100 pesos menos por habitante.

II. PROPUESTA DE UN MODELO DE GOBERNANZA JUDICIAL PARA EL ESTADO DE JALISCO

El Modelo de Gobernanza Judicial, es un modelo conceptual y metodológico que se logró articular con la valiosa participación del funcionariado judicial, expertas y expertos de los sectores académico, público, privado y social y retroalimentaciones de la ciudadanía.

El punto de partida del Modelo tiene como fundamento la garantía de seguridad jurídica, plasmada en el segundo párrafo del artículo décimo séptimo de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo texto establece que "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."

Por lo anterior, se define que el objetivo del Modelo de Gobernanza Judicial es asegurar el derecho humano a la administración e impartición de justicia, con el fin de que esta sea eficaz, legítima y con una amplia participación ciudadana. Se fundamenta en una gestión estratégica, procurando un equilibrio entre las necesidades identificadas, los recursos disponibles y los principios rectores del estado de derecho, ya sea por la vía contenciosa o a través de los mecanismos alternos para la solución de controversias.

El Modelo busca que sean los diversos actores sociales quienes de la manera más amplia y diversa participen junto con autoridades y gobernados en el diseño, organización y evaluación de los transformaciones y reformas estructurales que resulten necesarias para reconstruir un Poder Judicial responsable e innovador.

Los principios básicos del Modelo de Gobernanza Judicial son: la coordinación institucional, la colaboración social, la confianza ciudadana y el combate a la corrupción. Con este sustento, se articulan un conjunto de componentes y valores fundamentales en la gestión pública contemporánea, cuando menos: la protección de los derechos humanos; perspectiva de género; la programación y presupuestación participativas; la planeación; la definición de objetivos y metas socialmente pertinentes; el monitoreo y la evaluación continua; la transparencia y rendición de cuentas; la prospectiva y el uso de las tecnologías de información y comunicación; los que a partir de una adecuada articulación entre insumos, procesos y productos permitan garantizar una toma de decisiones estratégica.

En el estado de Jalisco hemos generado entre los años 2017 y 2020 un diagnóstico del Poder Judicial con sus causas y efectos. Tal diagnóstico fue producto de una serie de eventos académicos y foros de debate con la participación plural de expertas y expertos de los sectores público, privado y social. Este diagnóstico se integra por once ejes:

- Combate a la corrupción e impunidad
- Planeación, programación y evaluación.
- Ingresos y presupuesto judicial
- Transparencia y rendición de cuentas
- Capacitación y profesionalización
- Infraestructura judicial
- Equipamiento y uso de las tecnologías de la información
- Distritación y territorialidad
- Imagen y comunicación
- Vinculación y extensión
- Armonización normativa.

La información obtenida fue sistematizada a partir de una representación que denominamos "*Árbol de Problemas del Poder Judicial del Estado de Jalisco 2020*"[2].

En este instrumento, se comparte una perspectiva sistematizada y transversal de las principales causas y efectos que estos once ejes en su conjunto han generado e incrementado una percepción ciudadana generalizada de desconfianza en el accionar del Poder Judicial del Estado.

En consecuencia, de este análisis, se realizaron diversos ejercicios de prospectiva sobre los respectivos escenarios deseables; identificando en cada caso los objetivos, fines y medios, que en estas once categorías, nos han permitido articular una serie de políticas y objetivos pertinentes para prevenir o corregir los problemas identificados. A este instrumento se le denominó "*Árbol de Objetivos del Poder Judicial del Estado de Jalisco 2020*"[3].

El Modelo de Gobernanza Judicial deberá operar por medio de la identificación, diseño, programación, jerarquización, financiamiento y evaluación de proyectos que cumplan con los principios de la coordinación institucional, colaboración social, confianza ciudadana y combate a la corrupción.

El Modelo de Gobernanza Judicial se compone por dos grandes programas: El denominado Justicia Responsable y el denominado Justicia Innovadora.

El programa de Justicia Innovadora, articula la incorporación del uso de las tecnologías de información y comunicación en el Poder Judicial del Estado de Jalisco.

En este punto se reconocen las buenas prácticas que emprendieron hace más de 15 años a nivel estatal el Estado de México, Nuevo León o Coahuila, sin olvidar los avances a nivel federal en materia fiscal, administrativa y amparo. Por desgracia y en el marco de esta pandemia internacional, Jalisco se encuentra dando los primeros pasos hacia la justicia digital con el registro de cédulas profesionales y la notificación electrónica. Nos queda un

2 Disponible en https://gobernanzajudicial-jalisco.mx/diagnostico/
3 Disponible en https://gobernanzajudicial-jalisco.mx/diagnostico/

amplio camino por recorrer, pero más aún un gran compromiso hacia con la sociedad para que estos avances se vean reflejados en el menor tiempo posible.

El programa de Justicia Innovadora, se integra con 12 proyectos que incorporan el uso y aplicación de las tecnologías de información y comunicación en las funciones del Poder Judicial con proyectos tan importantes como la firma electrónica judicial, el expediente judicial electrónico, los juicios en línea, el tribunal inteligente o la aplicación de la inteligencia artificial.

Las tecnologías de información y comunicación, nos acercan y nos permite estar mucho más acompañados en nuestra labor, finalmente si la sociedad camina, avanza junto al Poder Judicial, contamos con garantías de que nuestro trabajo estará mejor hecho y que responderá a las preocupaciones y necesidades de las personas.

En indispensable dejar atrás los procesos largos y burocráticos, que solo generan desconfianza y desaliento entre los ciudadanos. Para ello se requiere brindar la infraestructura y equipamiento necesario a cada juzgado y sala, para reducir tiempos y costos, garantizando una total transparencia en cada etapa procesal.

Asimismo, es necesario promover iniciativas de reforma correspondientes para crear un marco jurídico que garantice los principios de la impartición de justicia a través de modelos digitales.

Muestra de lo anterior, es la iniciativa de reforma constitucional al artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos presentada el 08 de julio de 2020 por el Senador de la República Ricardo Monreal Ávila, en materia de impartición de justicia digital y que en su texto destaca:

- El derecho humano al acceso a las tecnologías de información y comunicación consagrado en el artículo sexto constitucional.
- El acceso universal a internet como un derecho humano por ser una herramienta que favorece el crecimiento y el progreso de la sociedad en su conjunto, el cual debe ser garantizado por los Estados.
- Que el Consejo de Derechos Humanos de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en la celebración de su 20º periodo de sesiones, ocurrida el junio de dos mil doce, señaló que: *"Reconoce la naturaleza mundial y abierta de Internet como fuerza impulsora de la aceleración de los progresos hacia el desarrollo en sus distintas formas."*
- En correlación, el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce el derecho humano al acceso a la justicia y señala que esta debe adecuarse a los parámetros constitucionales y cumplir con los principios de prontitud, completitud, imparcialidad y gratuidad, y
- El uso de las TIC en la impartición de justicia y trámites administrativos puede mejorar la gestión y desempeño del sistema judicial, desde el vínculo con la sociedad

civil hasta la organización material y trámites, garantizando el acceso a la justicia de manera pronta y expedita.

- La iniciativa reconoce siete mejoras trascendentales de la justicia digital como: ahorro de recursos, celeridad, accesibilidad, transparencia, sustentabilidad, imparcialidad y el trabajo en casa.

En el caso de Jalisco, el diputado Héctor Pizano Ramos, presentó el 06 de julio de 2020, la Iniciativa de Decreto que reforma la Constitución Política, el Código de Procedimientos Civiles, la Ley Orgánica del Poder Judicial y Ley de Firma Electrónica Avanzada para el Estado de Jalisco y sus Municipios Judicial, para implementar en el Poder Judicial, la substanciación de juicios en línea en nuestra entidad.

Es relevante resaltar que en el aspecto presupuestal, la iniciativa resalta que el Estado deberá hacer las adecuaciones presupuestales necesarias para la implementación de los instrumentos electrónicos necesarios para poder llevar acabo de la mejor manera los multicitados juicios en línea; el Congreso del Estado se encuentra en condiciones de realizar el estudio necesario para esto, puesto que aún quedan varios meses previos a la emisión del Presupuesto de Egresos 2021.

Tenemos que cambiar la forma en que se estructura y ejecuta el presupuesto del Poder Judicial, en atención a proyectos prioritarios y estratégicos para garantizar que la actuación de todas sus autoridades el Poder sean eficaces, legítimos y bajo el escrutinio ciudadano.

Necesitamos avanzar juntos para encontrar procesos más expeditos, para lograr que cada sentencia, que cada resolución, otorgue certeza no solamente a los involucrados, sino que le conceda a los diversos sectores de la sociedad jalisciense la certeza de que los tribunales competentes imparten justicia y no sólo aplican el derecho; cumplen en todo caso con la garantía del debido proceso y que respetan cabalmente los derechos humanos.

III. CONCLUSIONES

La propuesta para implementar un Modelo de Gobernanza Judicial en Jalisco surgió ante la inminente necesidad de construir respuestas institucionales eficaces, oportunas y consensadas ante los altos niveles de inseguridad, criminalidad, corrupción, impunidad; falta de bienestar, de competitividad y de desarrollo sustentable pleno.

Al igual que toda propuesta innovadora, el Modelo de Gobernanza Judicial requiere una permanente e indispensable retroalimentación, es necesario reflexionar y debatir diversos puntos de vista y posicionamientos con relación al propio Modelo, sus causas, efectos, componentes, programas y proyectos con la más amplia participación social.

De ahí la invitación, gentiles lectores, para que conozcan a detalle, el Modelo de Gobernanza Judicial para el Estado de Jalisco, que incluye sus dos programas y treinta y

dos proyectos solicitándoles nos expresen sus comentarios, críticas y observaciones; para lo cual les comparto la página www.gobernanzajudicial-jalisco.mx

REFERENCIAS

Poder Legislativo del Estado de Jalisco (2020, 31 de julio) Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco. En *Biblioteca virtual del Congreso del Estado* [en línea]. Disponible en: https://congresoweb.congresojal.gob.mx/BibliotecaVirtual/LeyesEstatales.cfm

Consejo de Derechos Humanos de la Asamblea General de las Naciones Unidas (2012). *Celebración de su 20º periodo de sesiones*. Ginebra.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2020, 30 de julio) La Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2019 [en línea]. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2019/doc/encig2019_principales_resultados.pdf

Justicia Abierta. (2020, 25 de julio) Ranking de opacidad judicial en México. En *la asociación Equis Justicia para las mujeres* [en línea]. Disponible en: https://equis.org.mx/injusticia-abierta/

Transparencia Mexicana. (2020, 30 de julio) Justicia digital y post-COVID, en t*ransparencia mexicana* [en línea]. Disponible en: https://www.tm.org.mx/justiciadigitalpostcovid-episodio2/

Poder Legislativo (2020, 20 de julio) Iniciativa de reforma constitucional al artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos presentada el 08 de julio de 2020 por el Senador de la República Ricardo Monreal Ávila, en *Senado de la República* [en línea]. Disponible en: https://morena.senado.gob.mx/2020/07/08/impulsa-ricardo-monreal-a-rango-constitucional-la-justicia-digital/

LUIS ENRIQUE VILLANUEVA GÓMEZ. Licenciado en Derecho por la Universidad de Guadalajara.Maestro en Derecho con orientación en Administración de Justicia y Seguridad Pública por la Universidad de Guadalajara.Actualmente, Magistrado Presidente de la Cuarta Sala Civil del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco.
Cuenta con una amplia carrera judicial y experiencia docente en diferentes asignaturas como Derecho Constitucional, Derecho Civil y Medios Alternos de Solución de Conflictos. Especialista en Medios Alternos de Solución de Conflictos por la Universidad de Salamanca, España.Colabora Activamente en Agrupaciones sociales con el fin de divulgar la cultura de la legalidad. Consejero Ciudadano en el Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Jalisco de 2006 a 2012. En donde presidió las Comisiones de Administración y Contraloría.