



Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

“Cumplimos 5 años de trabajo”

La Reforma al Poder Judicial en el marco de la Reforma del Estado

José de Jesús González Rodríguez



Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Documento de Trabajo núm. 33

Febrero de 2008

.....
Las opiniones expresadas en este documento no reflejan la postura oficial del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, o de la Cámara de Diputados y sus órganos de gobierno. Este documento es responsabilidad del autor. Este documento es una versión preliminar, favor de citarlo como tal.

LA REFORMA AL PODER JUDICIAL EN EL MARCO DE LA REFORMA DEL ESTADO

José de Jesús González Rodríguez

Introducción

En el contexto de las transformaciones que han experimentado las instituciones nacionales, el tema de la reforma al Poder Judicial ha sido señalado reiteradamente por los actores sociales del país como una tarea de importancia que no debe postergarse.

Un Estado de Derecho que garantice la seguridad jurídica para las personas en su relación con el sistema legal, es condición imprescindible para el fortalecimiento de la vida democrática de una nación y para el proceso de consolidación de las propias instituciones del Estado.

Las reformas que se den en un país en su sistema judicial como resultado de su evolución social, deben ser concebidas con el concurso de los diversos actores involucrados y como resultado de un proceso que atienda las necesidades colectivas y conciba al Poder Judicial como un instrumento transformador atento a las nuevas circunstancias prevalecientes en el país.

Bajo la perspectiva de Miguel Carbonell, la Reforma del Estado es un movimiento de carácter internacional que ha tratado de redimensionar al Estado para hacerlo más funcional, dotándolo de los recursos y las atribuciones necesarias para cumplir con sus cometidos esenciales y bajo esa óptica no se persigue ya diseñar un Estado *mínimo*, sino de alcanzar un Estado *eficiente*. Y según Carbonell ese es, precisamente, el camino que parece seguirse en el actual proceso de reforma de los poderes judiciales en diferentes naciones.¹

¹ Miguel Carbonell, "Poder Judicial y la Reforma del Estado en México", Ponencia presentada en el Programa de Reforma del Estado, coordinado por el Congreso del Estado de Baja California, disponible en www.congresobc.gob.mx. (fecha de consulta 6 de febrero de 2008).

De acuerdo a Eduardo Buscaglia, las líneas maestras de las reformas al Poder Judicial dentro del marco general de la reforma del Estado en diferentes naciones pueden sintetizarse en los siguientes cinco puntos: a) mejoras en la administración de justicia, b) fortalecimiento de la independencia judicial, c) desarrollo de mecanismos alternativos de resolución de controversias, d) mejora de la educación legal de los jueces, abogados y del público en general, y e) creación de nuevos canales para que vastos sectores de la población, ahora excluidos, tengan acceso a la justicia.²

Bajo tales premisas, el presente texto examina algunos aspectos relativos a una eventual reforma a la judicatura nacional, partiendo del proceso consultivo organizado por el Poder Legislativo y revisando los planteamientos de tres instituciones –Transparencia Internacional, el Instituto Mexicano para la Competitividad y la Suprema Corte de Justicia de la Nación-, que se han abocado a la elaboración de propuestas y diagnósticos sobre el tema.

Poder Legislativo, Reforma del Poder Judicial y consulta pública

Derivado de las disposiciones contenidas en la Ley para la Reforma del Estado expedida en abril de 2007, la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión, CENCA, -que es el órgano conductor del proceso de reforma previsto en la ley anotada-, coordinó un mecanismo de consulta nacional que sería uno de los insumos a emplearse en la construcción de los acuerdos necesarios para la Reforma del Estado en México.

Los cinco temas previstos en el artículo 12 de la Ley para la Reforma del Estado, -Régimen de Estado y de Gobierno; Democracia y Sistema Electoral; Federalismo; Reforma del Poder Judicial; y Garantías Sociales,- fueron examinados y debatidos en diversos foros llevados a cabo en varias ciudades de la República.

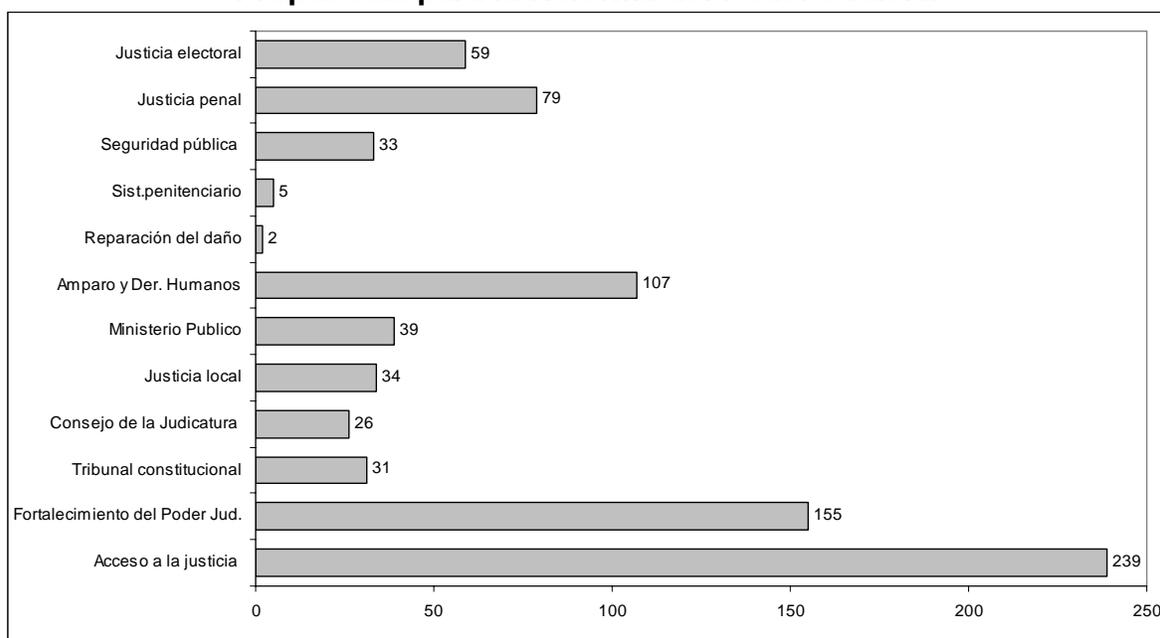
El tema de la Reforma del Poder Judicial, examinado en el proceso consultivo permitió conocer propuestas que se agruparon en los siguientes

² Eduardo Buscaglia, “Los principales obstáculos en la Reforma Judicial en América Latina, La economía Política de la Reforma Judicial”, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 1997, p. 34.

subtemas: Fortalecimiento al Poder Judicial; Acceso a la Justicia; Justicia en materia penal; Juicio de Amparo y Derechos Humanos; Tribunal Constitucional; Ministerio Público; Seguridad Pública; Consejo de la Judicatura; Órganos de impartición de justicia locales; Atención a las Víctimas y Reparación del Daño; Justicia Electoral; y Sistema Penitenciario.

La gráfica 1 muestra las propuestas presentadas ante la CENCA. Como puede advertirse, un número importante de planteamientos corresponden a los temas de acceso a la justicia, fortalecimiento del Poder Judicial, Juicio de Amparo y Derechos Humanos y en menor medida se presentaron propuestas sobre Justicia Penal, Justicia Electoral, Administración de Justicia en las entidades federativas y Consejo de la Judicatura entre otros temas.³

Gráfica 1
Consulta pública y Reforma del Estado
Propuestas para la Reforma del Poder Judicial



Fuente: elaboración con datos de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión para la Reforma del Estado, “Reforma al Poder Judicial, Estudio de incidencia, coincidencias, viabilidad política e idoneidad de las propuestas presentadas en la consulta pública sobre Reforma al Poder Judicial”, IJJUNAM, 2007, 70 p.

³ Los datos sobre la consulta pública que aquí se presentan se toman de la información emitida por la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión para la Reforma del Estado, contenidos en el documento “Reforma al Poder Judicial, Estudio de incidencia, coincidencias, viabilidad política e idoneidad de las propuestas presentadas en la consulta pública sobre Reforma al Poder Judicial”, IJJUNAM, 2007, 70 p.

Las disposiciones contenidas en la Ley para la Reforma del Estado, señalan que el Congreso, los Grupos Parlamentarios y los partidos políticos nacionales deben pronunciarse obligatoriamente respecto a cada uno de los cinco temas contemplados en la propia ley, tal pronunciamiento deberá ser –según la propia normatividad lo establece- antes del día 13 del mes de abril del año en curso.⁴

La reforma del Poder Judicial bajo la perspectiva de tres instituciones

I. Transparencia Internacional y sus propuestas sobre reforma judicial y combate a la corrupción.

Veintiséis son las recomendaciones que formula el organismo Transparencia Internacional, -TI- para afrontar la problemática prevaeciente en el sistema judicial de las naciones. El “Informe Global de la Corrupción 2007” publicado por ésta institución, examina el contexto en que dicho fenómeno afecta a los procesos judiciales en diferentes países. El texto analiza dos temas centrales: la interferencia política que presiona a los jueces para que resuelvan en determinado sentido; y la corrupción administrativa que involucra al personal de los sistemas judiciales. El estudio de Transparencia Internacional contiene diversas recomendaciones para políticos, jueces, procuradores, abogados y para la sociedad civil en el manejo y combate a la corrupción judicial. En el documento la señalada institución, agrupa en cuatro apartados las propuestas que a su criterio deben explorarse en la materia: a) nominaciones judiciales; b) términos y

⁴ Para identificar el contexto en el que en los últimos meses se han inscrito algunos de los trabajos de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión, puede consultarse “Parálisis hunde proceso para Reforma del Estado”, *El Universal*, Sección Nacional, 31 de enero de 2008; “A golpes termina la Reforma del Estado”, *idem*.

condiciones en los que debe desempeñarse la carrera judicial; c) rendición de cuentas y disciplina y; d) transparencia.⁵

Para cada uno de esos apartados se efectúan propuestas específicas. En lo que respecta a los planteamientos en materia de nominaciones judiciales, Transparencia Internacional emite tres planteamientos; uno referente a la necesidad de contar con un órgano independiente responsable de las nominaciones judiciales señalando que para implementar dicho órgano, se precisa diseñar una instancia que actúe de manera autónoma a los poderes Ejecutivo y Legislativo y que los representantes de éstos poderes no constituyan la mayoría en el órgano de nominación. Igualmente la institución anotada pugna porque las nominaciones judiciales se efectúen con base en los méritos y en donde los criterios de selección garanticen que las designaciones acrediten un récord de competencia e integridad. Así mismo, plantea la necesidad de que exista participación social en el proceso de nominaciones judiciales, debiendo para ello consultar a los grupos de la sociedad civil y a las asociaciones profesionales de juristas en relación a los méritos de candidatos.⁶

Sobre los términos y las condiciones en las que debe desempeñarse la carrera judicial, Transparencia Internacional propone abordar seis rubros: El primero de ellos sobre el tema de los sueldos judiciales; al respecto se plantea que éstos deben ser proporcionales al cargo, experiencia, desempeño y desarrollo profesional del juez durante el ejercicio de sus funciones y que se deben ofrecer pensiones razonables al momento de jubilación. En segundo lugar se alude a lo que Transparencia Internacional denomina protección judicial. En este sentido

⁵ Transparencia Internacional (TI) se ha constituido como una organización dedicada a combatir la corrupción política, teniendo como herramienta principal la divulgación de información. Fue fundada en 1993 y tiene su sede en Berlín, Alemania. Esta organización agrupa a más de 80 filiales en diferentes naciones denominadas *capítulos* con un secretariado central. En América Latina se ha formado una red de asociaciones afiliadas en catorce países, bajo las figuras de capítulos nacionales, capítulos nacionales en formación o contactos nacionales.

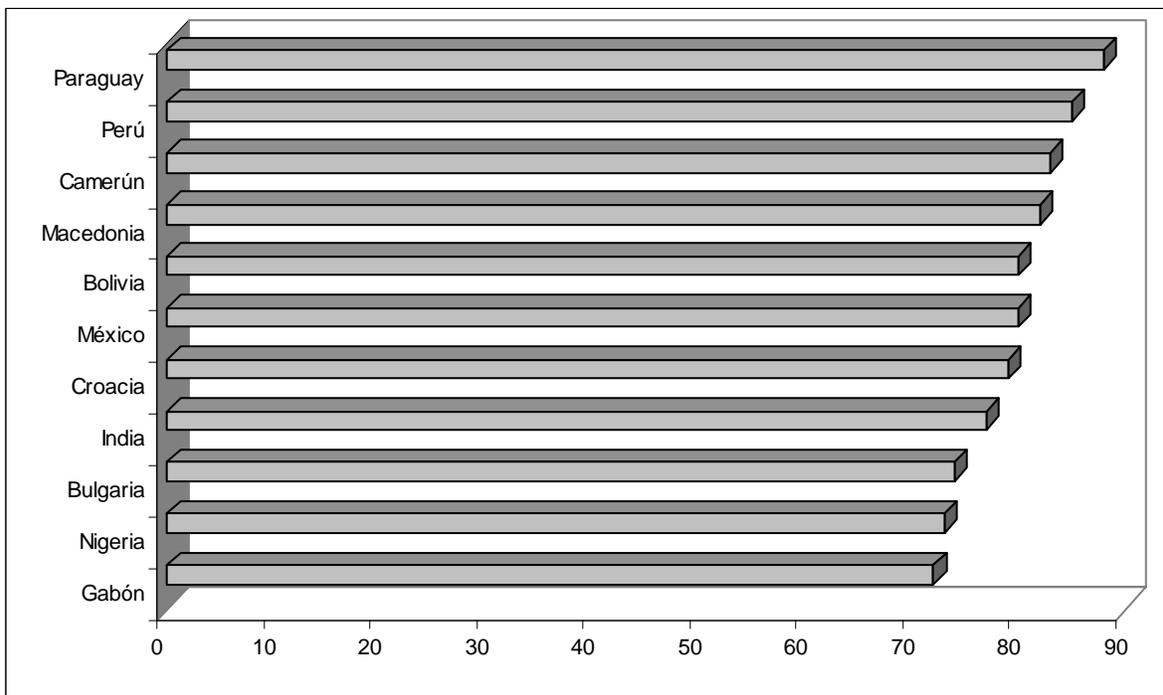
⁶ Las propuestas de Transparencia Internacional sobre el sistema judicial, contenidas en el Informe Global de la Corrupción 2007, buscan contribuir a los procesos de evaluación sobre la funcionalidad de las judicaturas en diferentes países y en el combate al fenómeno de la corrupción. El informe es editado por la Universidad de Cambridge y es financiado por el gobierno de Alemania.

apunta que las leyes deben salvaguardar los sueldos judiciales y condiciones laborales de modo que no puedan ser manipulados por los poderes Ejecutivo y Legislativo para castigar a los jueces independientes y/o compensar a los Magistrados que fallan a favor del gobierno. En tercer término Transparencia Internacional propone revisar el tema de las transferencias judiciales, mismas que persiguen garantizar que los magistrados independientes o no corruptos, no sean sancionados enviándoseles a jurisdicciones remotas y que los jueces no sean asignados a tribunales situados en un área en la que tengan vínculos cercanos o de amistad con los políticos locales. Por otro lado se proponen medidas alusivas a la asignación de casos y gestión judicial las cuales consisten en evitar que determinados procesos sean asignados a jueces o magistrados favorables al gobierno o a empresas. Paralelo a lo anterior, Transparencia Internacional, sugiere medidas en materia de acceso a la información y capacitación, que versan acerca de que los jueces reciban instrucción en ética y anticorrupción, por último la instancia internacional, refiere la necesidad de establecer la seguridad del cargo en materia judicial, señalando que la titularidad laboral de los jueces debe ser garantizada por alrededor de 10 años y no en base a la renovación discrecional, ya que es usual que éstos modifiquen sus dictámenes y su conducta hacia fines de su encargo en anticipación de la renovación del mismo.⁷

En ese contexto, y en vinculación a los dos primeros temas abordados por TI en su informe, el gráfico 2 muestra la percepción pública en diferentes países que consideran a sus respectivos sistemas legales o judiciales como corruptos.

⁷ Desde la perspectiva de Transparencia Internacional, existen cuatro condiciones principales que pueden facilitar la corrupción en la judicatura; 1) Incapacidad de nombrar a jueces en base al mérito, 2) Sueldos y condiciones laborales precarias y una falta de capacitación, 3) Procesos injustos para la destitución de jueces corruptos, dando lugar a la politización de la transferencia y destitución judiciales y, 4) Procedimientos opacos que pueden dificultar a los medios de comunicación y a la sociedad civil el monitoreo de las actividades de la Corte.

Gráfica 2
Porcentaje de quienes describen a su sistema judicial/legal como corrupto



Fuente: Mary Noel Pepys, *Corruption within the judiciary: causes and remedies, Comparative analysis of judicial corruption, Global Corruption Report, 2007, Transparency International, 2007.*

Ahora bien, en lo que se refiere al tema de la rendición de cuentas y la disciplina como propuestas para mejorar los sistemas judiciales de las naciones, Transparencia Internacional considera necesario adaptar las prácticas de las judicaturas tomando en cuenta seis factores esenciales: En primer término ésta instancia destaca la inmunidad relacionada con la función judicial, misma que debe permitir a los jueces tomar decisiones sin temor a enfrentar demandas civiles, pero que no debe aplicarse en casos de corrupción u otro tipo de asuntos penales. En segundo plano el organismo internacional, coloca el tema de los procedimientos disciplinarios, mismos que deben garantizar que la judicatura ejecute investigaciones rigurosas contra los integrantes del Poder Judicial explicando los motivos de sus decisiones. Por otra parte TI, propone la instauración de procesos de destitución judiciales justos y transparentes, debiendo aplicarse en los mismos estándares estrictos y exigentes, observando el principio

de debido proceso e implantando el recurso de apelación para que los jueces sancionados tengan pleno derecho a una audiencia imparcial y representación legal en cualquier causa disciplinaria. Continúa Transparencia Internacional planteando la necesidad de un código de conducta que ofrezca una guía de comportamiento judicial, en donde las trasgresiones deben ser investigadas y sancionadas por el órgano judicial. De igual manera se plantea la conveniencia de contar con una política de apoyo a los denunciantes de actos de corrupción, siendo preciso para ello contar con procedimientos de quejas que sean confidenciales a efecto de que pueda denunciarse la violación a códigos de conducta y la corrupción de jueces, abogados o del personal administrativo. Por último la organización internacional, destaca la pertinencia de contar con una asociación de jueces sólida e independiente, la cual a criterio de Amnistía Internacional, debe ser un órgano accesible a todos los miembros de la judicatura, servir de apoyo en lo individual a jueces en asuntos de ética y corrupción.⁸

Por otra parte, la organización referida sugiere nueve propuestas en materia de transparencia. La primera de ellas destaca la necesidad de que los sistemas judiciales publiquen informes anuales de sus gastos y actividades y ofrezcan al público información fidedigna sobre su gobierno y organización. Otra propuesta versa sobre el acceso público a toda la información sobre procedimientos, decisiones, vacantes judiciales, criterios de reclutamiento, mecanismos de selección y fundamentos de las nominaciones. En tercer plano, Transparencia Internacional propone que los procedimientos judiciales deben llevarse a cabo en público (salvo las excepciones usuales tratándose de niños), publicándose los motivos de las decisiones y divulgando información esencial accesible al público. De igual forma, la organización señalada sugiere que los jueces publiquen sus ingresos de manera periódica, especialmente si otras autoridades están obligadas a hacerlo. En lo tocante al tema de la revelación de conflictos de intereses judiciales, la instancia referida plantea que los jueces deben declarar la existencia

⁸ *Transparency International*, Informe Global de la Corrupción 2007, Corrupción en sistemas judiciales, Cambridge University Press, Buenos Aires, Argentina, 2007, 348 p.

de conflictos de intereses tan pronto se hagan aparentes. Asimismo propone que deban retirarse de los casos a su cargo cuando tengan o cuando den la impresión de que tienen sesgos o prejuicios en torno a una de las partes litigantes; cuando hayan fungido como abogados o testigos principales en dicho caso; o si poseen algún interés económico en el resultado.⁹

Otras medidas adicionales en materia de transparencia, aluden a la necesidad de garantizar que las partes que acuden a un juicio posean asesoría legal sobre la naturaleza y alcances de sus derechos, antes, durante y después de los procedimientos ante el tribunal. En ese contexto, Transparencia Internacional destaca la importancia de la libertad de expresión, aseverando que los periodistas deben tener la posibilidad de hacer comentarios imparciales sobre los procedimientos legales y denunciar el sesgo o la corrupción real o sospechada, ya que desde la perspectiva de TI las leyes que penalizan la difamación o que les conceden discrecionalidad a los jueces para otorgar compensaciones en casos de injuria, inhiben a los medios de difusión para investigar y denunciar la sospecha de delincuencia, y deben ser reformadas.¹⁰

Continuando con el tema de la transparencia de los sistemas judiciales, la organización anotada destaca la importancia de que se impulse a los académicos a que emitan comentarios sobre las decisiones judiciales en revistas jurídicas o en los medios de comunicación y que se diseñen mecanismos de participación, investigación, monitoreo y rendición de informes por parte de la sociedad civil y que se privilegie la transparencia y la integridad de los donantes a los programas de reforma judicial.¹¹

⁹ Las recomendaciones contenidas en este apartado toman como referencia una lista más extensa denominada, la “*TI Checklist for Maintaining Integrity and Preventing Corruption in Judicial Systems*”, dicha relación fue elaborada por Kyela Leakey con aportes de varios jueces superiores y expertos de todo el mundo. *Ibid.* p.25.

¹⁰ Para una revisión exhaustiva de las propuestas que Transparencia Internacional plantea en materia de reforma judicial y combate a la corrupción en las judicaturas de diferentes países, puede consultarse *Transparencia Internacional, Combating corruption in judicial systems, Advocacy Toolkit*, disponible en www.transparency.sk (fecha de consulta 25 de enero de 2008).

¹¹ *Transparencia Internacional*, “Informe Global de la...”, *op. cit.* p. XVIII-XXII.

II. El Instituto Mexicano para la Competitividad y su visión acerca del Poder Judicial

Como parte de las evaluaciones llevadas a cabo por el Instituto Mexicano para la Competitividad IMCO, sobre la situación de nuestro país en diferentes ámbitos, esta institución estableció diversos parámetros para medir a través de varios índices, la capacidad y el comportamiento del estado y la sociedad mexicanos en aspectos como la macroeconomía, el sistema político, las relaciones internacionales, el manejo del medio ambiente y la evaluación del sistema de derecho.

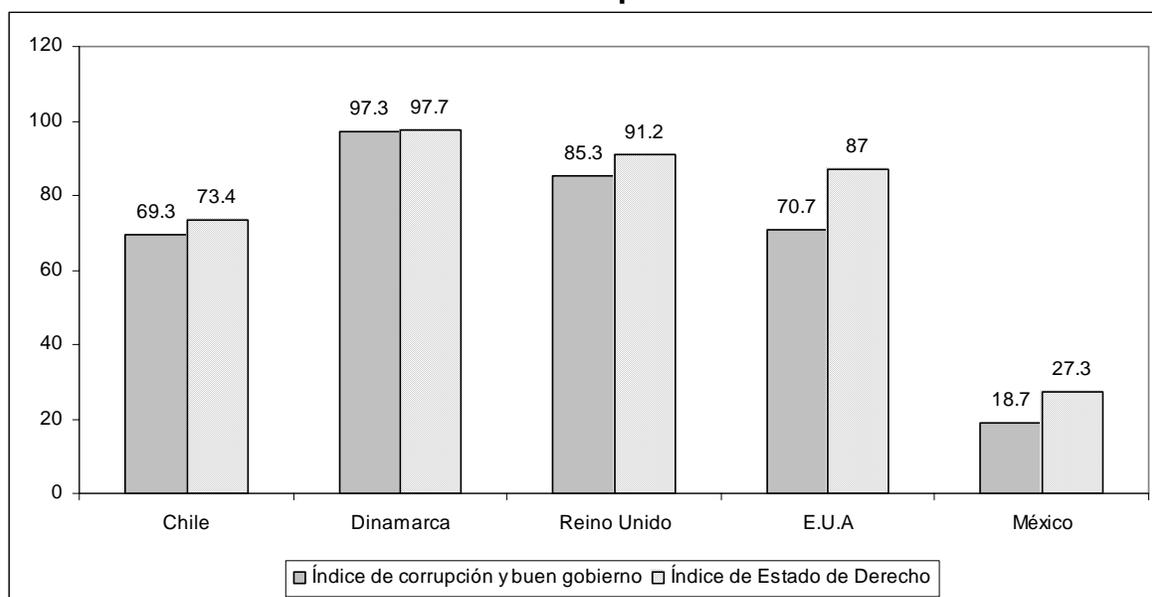
Se ha identificado al “Sistema de derecho confiable y objetivo” como un conjunto de formas de medición para comparar y cuantificar la manera cómo distintos países proveen seguridad física y jurídica a sus habitantes. Este subíndice califica la existencia y la observancia de las reglas y las libertades necesarias para el desempeño económico, por lo que incorpora aspectos de certidumbre jurídica en las relaciones entre individuos, empresas, instituciones y demás participantes en la economía y la sociedad. Al tiempo que examina los aspectos que reflejan la calidad y eficiencia del sistema judicial, el subíndice incorpora aspectos sobre derechos de propiedad material e intelectual, informalidad, así como la existencia de libertades civiles y de competencia.

Para el IMCO, un sistema de derecho confiable y objetivo es aquel en donde además de claridad en las reglas, hay un pleno acatamiento de sus normas, un pleno respeto a la propiedad, a la independencia, imparcialidad y eficiencia de sus Cortes. De ahí que desde la perspectiva de ésta institución, un país con un sistema de derecho que carezca de estos elementos, genera costos de transacción más elevados para quienes lleven a cabo una actividad económica. Por eso para avanzar en materia de competitividad según la instancia anotada, es indispensable contar con un marco legal que permita que las condiciones de participación en el mercado sean objetivas, confiables y eficientes para todos los

actores económicos. De tal suerte que según la óptica del IMCO, es preciso entender las implicaciones que tiene en la competitividad de México, la informalidad, la falta de seguridad física y de la propiedad, así como la ineficiencia de un sistema judicial que, desde la visión del IMCO muestra una enorme corrupción convirtiendo tal cosa a México en uno de los países con mayor impunidad.¹²

La corrupción y el Estado de Derecho, como factores para evaluar el sistema judicial de los países, son ilustrados en la gráfica 3, en ésta se aprecia la evaluación que el IMCO efectúa en tales rubros para México y otros países.

Gráfica 3
Indicadores sobre Estado de Derecho y corrupción y buen gobierno en diferentes países



Elaboración con datos de Instituto Mexicano para la competitividad, “Situación para la competitividad de México, 2006: Punto de inflexión”, Anexo estadístico, IMCO, México, 2007, p. 580.

En lo que corresponde a los juicios de valor emitidos por el Instituto Mexicano para la Competitividad sobre el sistema judicial en nuestro país, su apreciación es que éste se modernizó tarde y mal. Tarde porque el sistema judicial

¹² Instituto Mexicano para la Competitividad, IMCO, “Situación de la competitividad en México, 2006: Punto de inflexión”, Sistema de Derecho confiable y objetivo, IMCO, México, 2007, 575 p.

mexicano se reformó una vez realizadas las reformas económicas en lugar de hacerse en sentido contrario. Y mal porque según el IMCO, nunca antes se había reparado en que las instituciones jurídicas debían funcionar como instrumentos al servicio de la seguridad de los intercambios comerciales. Lo que a decir de la instancia evaluadora de la competitividad, provoca que los sistemas de procuración y administración de justicia nacionales vivan una crisis, tanto estructural como operativa, razón por lo que el IMCO reflexiona acerca de la necesidad de instrumentar reformas para acotar el espacio de acción del Poder Judicial, así como para modernizar su operación en los ámbitos local y federal.¹³

Según la visión del Instituto Mexicano para la Competitividad, en los últimos años se han desarrollado varios programas de modernización y reforma del sistema judicial mexicano, los que se han traducido en cambios sustanciales de operación, pero pese a tales cambios no existen evidencias de que se haya impactado en los tres problemas esenciales inherentes al Poder Judicial en México, problemas que según el IMCO son:

- 1.- Desconfianza ciudadana en relación con el aparato judicial y en la seriedad de los esfuerzos realizados por mejorar la calidad y la cantidad de los servicios de seguridad.
- 2.- Debilidades específicas en la operación interna y en resultados (tiempos de respuesta, relevancia y predecibilidad de las decisiones, acceso, transparencia, independencia y justicia) que han sido los objetivos de la mayoría de las quejas, y presumiblemente de las reformas.
- 3.- La reputación del aparato judicial tiene un impacto negativo en otras metas más allá de su propio sistema, como desarrollo económico, igualdad, reducción de la pobreza y legitimidad política.¹⁴

¹³ *Ibid*, p. 94.

¹⁴ El tema de las mediciones al índice denominado Sistema de derecho confiable y objetivo, así como su vinculación a otros parámetros de medición del sector público en nuestro país, se aborda en el artículo “Las instituciones mexicanas y los indicadores de competitividad internacionales”, ver: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, CESOP; *Socioscopio*, num. 13 agosto de 2007, p. 14-27.

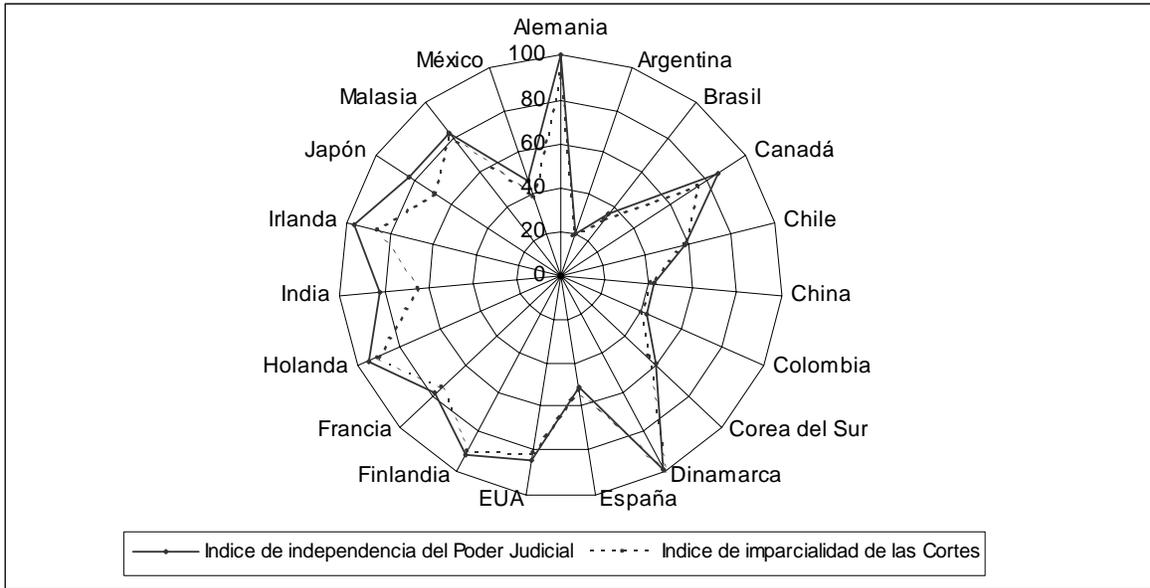
Pese a destacar la vigencia de los tres problemas anotados, el Instituto Mexicano para la Competitividad destaca algunos avances en el proceso de reforma al sistema judicial mexicano, avances que son agrupados en dos vertientes: una alusiva al uso de nuevas tecnologías en el sistema judicial; y otra referente a hacer los procesos judiciales más sencillos y transparentes.

En lo que respecta a la primera vertiente, se destaca como avance la creación del nuevo portal de Internet para la Suprema Corte de Justicia y para otras instancias del Poder Judicial, así como la práctica en el uso de Internet para mejorar la eficiencia de la Corte y los tribunales. De igual manera, se juzga un avance relevante la puesta en marcha de un sistema de firma electrónica digital para el intercambio judicial de correos electrónicos seguros y la transmisión en vivo por televisión de las sesiones públicas del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por lo que respecta a la vertiente que persigue hacer los procesos judiciales más sencillos y transparentes, el IMCO considera como avances la aprobación de un nuevo Código de Ética para el Poder Judicial y la incorporación de defensores que hablan lenguas indígenas en el Instituto Federal de Defensoría Pública. En lo tocante a la Ley de Concursos Mercantiles, se considera destacada la reducción del tiempo de desahogo de los procesos en ese rubro.¹⁵

Los indicadores que se muestran en la gráfica 4 permiten apreciar dos variables de importancia en el desempeño del Poder Judicial en diferentes países, relacionadas con los que a criterio del IMCO son los tres problemas esenciales en ese ámbito. Los datos sobre la independencia y la imparcialidad de las judicaturas que se muestran a continuación, señalan las valoraciones que desde la perspectiva del Instituto Mexicano para la Competitividad tienen nuestro país y otras naciones en tales rubros.

¹⁵ Instituto Mexicano para la Competitividad, IMCO, “Situación de la...”, *op. cit.* p. 102.

Gráfica 4
Indicadores sobre independencia e imparcialidad del Poder Judicial en
diferentes países



Elaboración con datos de Instituto Mexicano para la competitividad, *Situación para la competitividad de México, 2006: Punto de inflexión*, Anexo estadístico, IMCO, México, 2007, p. 580.

En lo que respecta a las propuestas que desde la perspectiva del IMCO son pertinentes para una mejor administración de justicia y por ende un incremento a la competitividad nacional, se mencionan entre otras las siguientes: Reformas a la Ley de Amparo a fin de permitir una mayor celeridad en la impartición de justicia; el fortalecimiento de los poderes judiciales de las entidades federativas; la reforma de la justicia penal orientada a una aplicación efectiva de los principios de presunción de inocencia, contradicción, concentración y mediación, publicidad y oralidad; transparentar el desempeño de los Tribunales de Justicia del país y los mecanismos que garanticen la autonomía de los jueces; elaboración de un reglamento modelo en materia de transparencia judicial; capacitación en materia de mediación y conciliación, creación de tribunales de lo contencioso administrativo en todas las entidades de la República, asegurar que tales tribunales gocen de independencia, suficiencia presupuestaria, nombramiento de magistrados, permanencia en el cargo, salarios dignos, carrera judicial y retiro,

combatir la opacidad operativa de los poderes judiciales estatales, ajustar las leyes necesarias para aplicar los tratados internacionales de derechos de propiedad intelectual; aumentar las penas en los delitos de propiedad intelectual; incrementar la cooperación internacional entre policías para mejorar la coordinación en el combate a la piratería entre países, entre otras propuestas.¹⁶

III. La Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Reforma Judicial en México

Como resultado de un ejercicio consultivo organizado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a partir de diciembre de 2005 se llevó a cabo la “Consulta Nacional para una Reforma Integral y Coherente del Sistema Nacional de Impartición de Justicia en el Estado Mexicano”, dicho ejercicio permitió la recepción de propuestas de reforma al sistema de justicia por parte de los usuarios y de funcionarios de éste en todo el país.¹⁷

El comité organizador de la consulta en referencia por conducto de un grupo de especialistas, sistematizó los resultados del proceso en el denominado “Libro Blanco de la Reforma Judicial en México”. En dicho texto se exponen los resultados de la consulta y se proponen una serie de recomendaciones para avanzar en el proceso de reforma judicial en nuestro país. Una vez concluido el proceso los resultados de la consulta nacional, fueron entregados en marzo de 2007 a las Juntas de Coordinación Política de las Cámaras del Congreso de la Unión y al titular del Ejecutivo Federal.

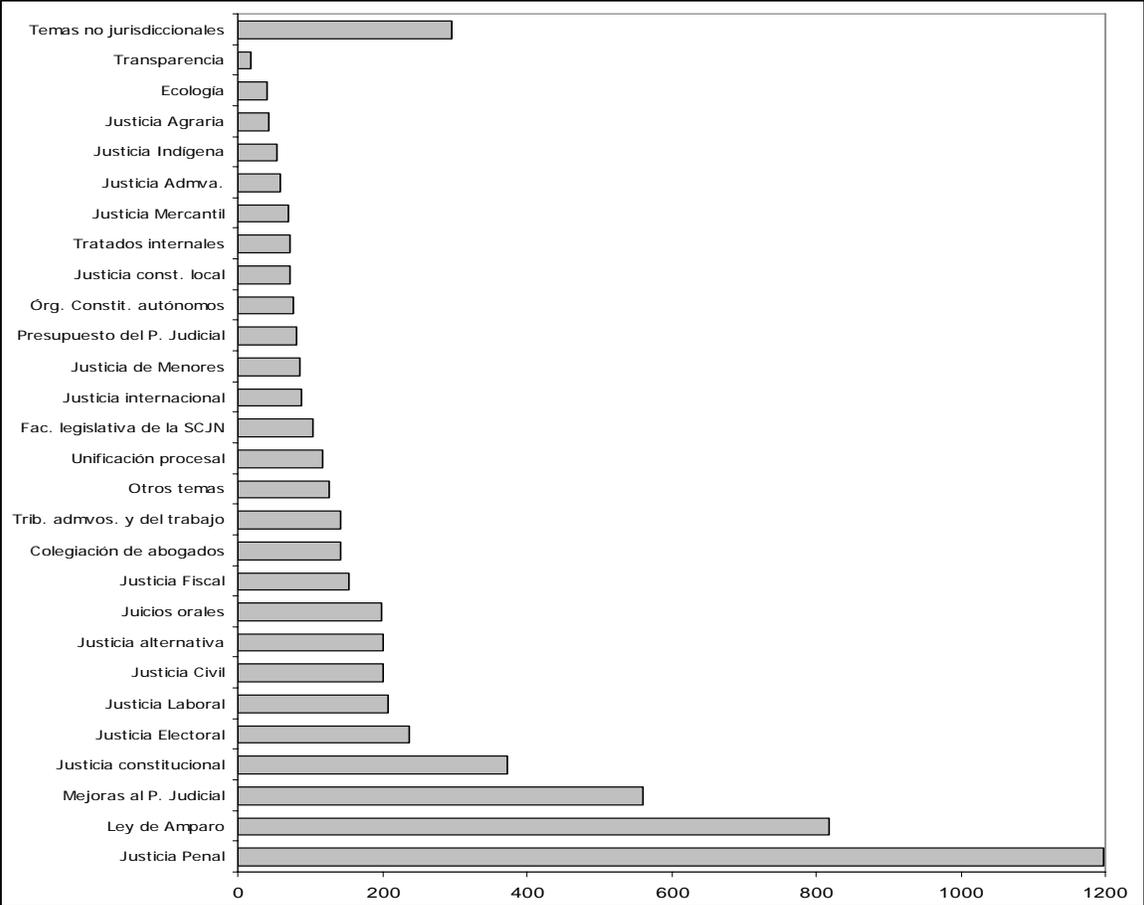
La gráfica 5 muestra los planteamientos generados en la consulta nacional anotada. Como se aprecia un número significativo de las casi seis mil propuestas presentadas en total en los foros coordinados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, versan sobre temas procesales y normativos en las diferentes

¹⁶ *Ibid*, p.p. 107-108.

¹⁷ Durante el proceso consultivo que duró cerca de dos años, se recibieron 5,844 trabajos que contenían más de once mil propuestas, elaborándose a partir de dichos trabajos 34 diagnósticos de percepción ciudadana. La consulta implicó la realización de más de 30 foros en diferentes partes de la República de los que se derivaron las ponencias y recomendaciones contenidas en el llamado Libro Blanco de la Reforma Judicial.

disciplinas del derecho, advirtiéndose igualmente un número importante de propuestas sobre la estructura de la judicatura nacional.

Gráfica 5
Propuestas temáticas de reforma judicial en México



Fuente: Estadísticas de la Consulta Nacional para una Reforma Integral y Coherente del Sistema Nacional de Impartición de Justicia en el Estado Mexicano, disponible en www.scjn.gob.mx (fecha de consulta 1 de febrero de 2008).

Las propuestas de reforma al Poder Judicial contenidas en el Libro Blanco de la Reforma Judicial fueron agrupadas en tres ejes temáticos: a) La reforma de Amparo, b) fortalecimiento de los poderes judiciales de las entidades federativas, y c) la reforma de la justicia penal. Adicionalmente se propone un cuarto bloque de propuestas contenidas bajo el rubro de otras acciones prioritarias. Para cada uno de esos ejes temáticos se plantean en primer término objetivos generales y derivadas de éstos se señalan treinta y tres acciones específicas para reformar la justicia en México.

En lo que corresponde a los planteamientos sobre la reforma de Amparo derivados de la consulta citada, la consulta coordinada por la Suprema Corte de Justicia sugiere diversas propuestas que irían encaminadas a la reforma de este instrumento legal, tales como la ampliación de la base de usuarios del Amparo, así como la pretensión de simplificar los aspectos procesales del mismo a efecto de que sean menos formalistas. Igualmente se plantea la modificación de los efectos limitados de las sentencias de amparo para darles, bajo ciertas condiciones, efectos generales, entre otras cosas.¹⁸

El fortalecimiento de los poderes judiciales de las entidades federativas, ocupa parte importante de las propuestas contenidas en el Libro Blanco de la Reforma Judicial. Al respecto, el proceso consultivo coordinado por la Suprema Corte de Justicia, señaló seis objetivos y diversas acciones específicas sobre el particular. Entre los objetivos se encuentran los siguientes: a) establecer procedimientos que garanticen la autonomía de los integrantes de los Tribunales Superiores de Justicia y Consejos de las Judicaturas estatales mediante mecanismos más transparentes de designación, remoción y ratificación; b) promover mecanismos de asignación de presupuestos que garanticen el gasto corriente y permitan programas de inversión multianuales; c) fortalecer los mecanismos de gobierno y carrera judicial; d) establecer indicadores de desempeño judicial a nivel nacional, y e) promover el uso de medios alternativos de solución de controversias, entre otras propuestas.

Para la aplicación práctica de los objetivos anteriores, se proponen diversas acciones específicas mismas que entre otras comprenden: garantizar la autonomía y la rendición de cuentas de los jueces supremos; garantizar el presupuesto de los poderes judiciales; profesionalizar a los órganos de gobierno judicial; consolidar la carrera judicial; profesionalizar la administración de las

¹⁸ Para la implementación de las propuestas anteriores se mencionan cuatro acciones específicas: I. Reformar el amparo mediante modificaciones legislativas concertadas entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Congreso de la Unión y el Ejecutivo Federal, II. Reformar el amparo a través de la jurisprudencia, III. Mejorar la sistematización de la jurisprudencia, y IV. Adoptar medidas de gobierno judicial para la reforma del amparo.

unidades jurisdiccionales, incorporar la planeación estratégica en el gobierno judicial; y promover el uso de medios alternativos de solución de controversias.¹⁹

Por lo que toca al tercer eje temático derivado del proceso consultivo anotado y que aborda el tema de las reformas al sistema de impartición de justicia penal, las 33 acciones identificadas por el Tribunal Supremo de la Nación establecen como objetivos: a) Dar plena vigencia a los principios de presunción de inocencia, contradicción, concentración e inmediación para alcanzar un proceso plenamente acusatorio; b) revisar la política criminal del Estado, en particular, limitar el uso indiscriminado de la prisión preventiva, así como reducir y restringir la creación de tipos penales; c) fortalecer la eficacia de la defensoría de oficio; d) dar autonomía a la actuación del Ministerio Público y mejorar la calidad de las averiguaciones previas; e) revisar la jurisprudencia en materia penal para adecuarla a los estándares internacionales, en particular en lo relativo al principio de presunción de inocencia y la integridad de los indiciados; f) considerar el diseño de salidas alternativas al procedimiento penal, tales como conciliación, suspensión del juicio a prueba y empleo del principio de oportunidad; g) tomar en consideración los derechos de la víctima, en particular la reparación del daño y la coadyuvancia a partir de la averiguación previa, y h) ampliar el catálogo de sanciones para limitar el uso de la pena de privación de libertad entre otras cosas.²⁰

Por último, el proceso de consulta descrito en el Libro Blanco de la Reforma Judicial establece otras medidas adicionales a las anotadas anteriormente. Entre estas destacan la necesidad de rediseñar al Poder Judicial de la Federación e incorporarle los tribunales administrativos y electorales, crear un sistema nacional de información y evaluación de desempeño judicial, la adopción de políticas para el desarrollo de tecnologías de la información, la consolidación de los principios de

¹⁹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Libro Blanco de la Reforma Judicial, una agenda para la justicia en México”, SCJN, México, 2006, 413 p.

²⁰ Varias acciones son propuestas en correspondencia con los objetivos anotados tales como: el rediseño del sistema constitucional de impartición de justicia penal, la reforma a la legislación penal y la revisión de la política criminal, garantizar los recursos necesarios para implementar la reforma penal, fortalecer la autonomía del ministerio público, mejorar la defensoría de oficio a nivel nacional, modificar el sistema de ejecución de penas y asegurar la aplicación efectiva de la reparación del daño, entre otras cosas.

transparencia y de rendición de cuentas de los poderes judiciales locales, el fomento de mecanismos de colaboración entre órganos impartidores de justicia, la evaluación del funcionamiento de la justicia laboral, la adopción de códigos uniformes en todo el país, la mejora de la calidad de los servicios jurídicos prestados por los profesionales del derecho y la aplicación de estándares estrictos de ética profesional.²¹

Comentarios finales

Los procesos de reforma judicial que se han instrumentado en diferentes países del mundo, tienen como un común denominador el tratar de generar las condiciones institucionales que garanticen el funcionamiento de los sistemas judiciales en condiciones tanto de independencia respecto a otros poderes o grupos de presión, como de eficiencia en el ejercicio de sus funciones y que de igual forma aseguren el acceso a la justicia a todos aquellos que requieran sus servicios. De ahí que los proyectos de reforma judicial que se han diseñado en diversos países pretendan satisfacer tales enunciados.

El papel decisivo que desempeña el sistema judicial en las sociedades contemporáneas, obliga a tener presente que los tribunales ejercen una influencia determinante en todos los aspectos de la vida pública de un país, pero principalmente en lo tocante a la actividad económica, de ahí que la calidad del desempeño en el quehacer judicial, ha sido recientemente valorada como uno de los indicadores más importantes en la medición de los niveles de crecimiento y competitividad de los países. De igual forma y en el entendido de que la actuación del Poder Judicial busca la salvaguarda de las libertades fundamentales y la consolidación de las instituciones del Estado, puede afirmarse que un sistema judicial independiente, funcional y accesible a la sociedad, es un garante de las libertades republicanas y parte esencial del avance democrático de una sociedad.

²¹ Es de señalarse también la reciente creación de un fondo conjunto del Ejecutivo Federal y el Poder Judicial por un monto de 600 millones de pesos que entre otras cosas busca la elaboración de estudios que permitan medir el grado de satisfacción de los usuarios del sistema de justicia a nivel nacional y el levantamiento de encuestas para calcular los índices de conflicto social y de litigiosidad en el país. Ver “Quedó constituido el Comité para modernizar el sistema de justicia”, en *La Jornada*, Sección Nacional, 1 de febrero de 2008.

El proceso de búsqueda de consensos encaminados al diseño de la Reforma del Estado mexicano, tiene en el sistema judicial un reto ineludible. Los planteamientos y propuestas recibidos en los procesos consultivos coordinados tanto por la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación como por el Poder Legislativo, son un componente esencial para definir los alcances, la dirección y los ritmos que tendría una eventual reforma al Poder Judicial en nuestro país. Lo anterior dentro de las transformaciones que constituyen el propio proceso de reforma del Estado.

Si los mecanismos consultivos implementados para contribuir a diagnosticar el estado que guarda el sistema judicial mexicano en nuestros días, son determinantes en el diseño de una propuesta legislativa sobre el tema, también lo es el proceso de construcción de acuerdos entre las diferentes expresiones sociales y las propias instituciones cuya función constitucional es la procuración y administración de justicia.

En caso de que llegue a ser materia de debate legislativo una propuesta consensuada para una eventual reforma del Poder Judicial, la misma irá inscrita en un escenario en donde el papel de la judicatura mexicana asumirá de manera definitiva un rol determinante en el proceso de transformaciones de la vida pública nacional.

