

Reforma al poder judicial de la federación

Santiago Nieto Castillo*

Por Reforma Judicial se entiende el proceso de diagnóstico, evaluación, propuesta de modificación (estructural y procedimental) que se realiza en un Poder Judicial para fortalecerlo. Para diseñarla, es necesario conjugar tres ejes conceptuales (independencia, eficiencia-eficacia, accesibilidad) con las categorías institucionales que nos dibuja la forma de organización del poder judicial.

Iniciativas de Reforma al Poder Judicial en la LX Legislatura

En la actual legislatura se han presentado diecisiete iniciativas de reforma al Poder Judicial de la Federación. A las iniciativas mencionadas, deben añadirse dos más: a) la aprobación, el 26 de abril de 2006, del decreto de reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley Ge-

neral del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, mediante el cual se establece la competencia de las Salas Regionales del TEPJF; b) la aprobación, el 12 de febrero de 2007, del decreto que crea la Ley para la Reforma del Estado, que incluye un apartado sobre reforma al Poder Judicial.

Como puede apreciarse, los temas de mayor relevancia para los legisladores son: a) La reforma penal; b) Los tratados internacionales y c) El control de la constitucionalidad (mecanismos procesales como las acciones de inconstitucionalidad y la controversia constitucional e interpretación constitucional).

Análisis de las iniciativas promovidas

La reforma en materia penal

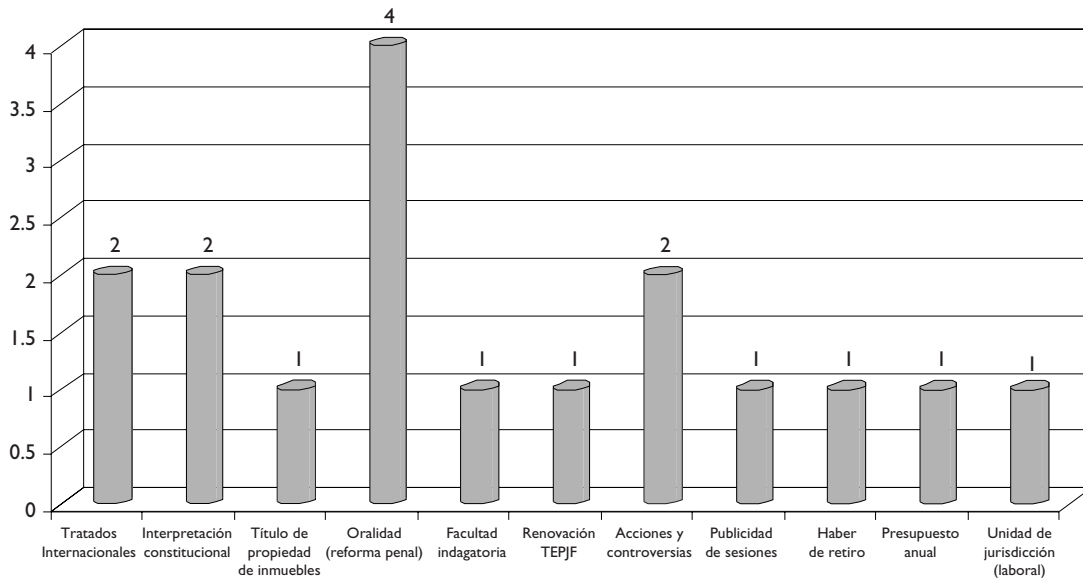
Respecto del primer tema, la reforma en materia penal, las iniciativas parten de la siguiente apreciación:

a) El sistema de procuración e impartición de justicia en materia penal representa un lastre para la República, en virtud de la enorme corrupción probada en el campo de la procuración de justicia y por los niveles de impunidad alcanzados por la delincuencia.

b) En su conjunto, estos problemas implican el fracaso del Estado

* Jefe de la Unidad de Investigación del Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Temas de las iniciativas



mexicano en la consecución de uno de sus fines básicos: garantizar la seguridad de los habitantes.

c) Por tal motivo, deben modificarse los esquemas de impartición y procuración de justicia. Este proceso de cambio incluye, entre otras cosas, la oralidad en el proceso penal y el reconocimiento constitucional expreso de la presunción de inocencia.

La tesis de la oralidad en el proceso penal es pasar de un proceso de corte inquisitivo a un proceso de corte acusatorio, esto es, procesos que tratan de fortalecer no sólo la estructura del proceso sino las condiciones en que éste se desarrolla.

Proceso acusatorio	Proceso inquisitivo
- Juez imparcial	- El juez investiga
- El Ministerio Público investiga	- La acusación está a cargo del juez.
- Acusación a cargo del Ministerio Público.	(En el Poder Judicial hay una identidad de funciones de acusación, defensa y juicio)
- Sistema Oral y público	- Sistema escrito y secreto.
- Policía a cargo del Ministerio Público	- Policía al mando del Juez
- Principio de oportunidad ¹	- Legalidad
- Principio de concentración ²	
- Principio de inmediación ³	

¹ Principio de carácter económico que se desarrolla en varios países, especialmente en Estados Unidos. Posibilidad de que los agentes del Ministerio Público opten por no ejercitar la acción penal y negociar con el acusado algunos beneficios.

² Desahogo de todas las pruebas en una misma audiencia.

³ Los jueces deben presidir necesariamente todas las audiencias.

Se asume que un procedimiento acusatorio genera mayor transparencia, protege de mejor forma las garantías de las partes y mejora el debido proceso penal. El procedimiento acusatorio no sólo versa sobre una reforma a las reglas procesales, implica también un cambio en la forma de actuar de jueces, abogados y mejorar la capacitación de los agentes del ministerio público o fiscales.

El modelo propuesto por las iniciativas toma como referente el modelo de sistema que, en los últimos veinte años se ha construido en algunas latitudes latinoamericanas: el de la oralidad. Además, siguiendo los parámetros de los tratados internacionales en la materia de derechos humanos, la Senadora Martha Leticia Sosa Govea presentó una iniciativa que, en caso de aprobarse, tendría como resultado la constitucionalización expresa del principio de presunción de inocencia.

Tratados internacionales

El proyecto de reforma constitucional y legal, promovido por la Senadora María Elena Orantes López del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional consiste en que las disposiciones generales contenidas en los tratados de derechos humanos, serán consideradas por jueces federales y de cada Estado como principios interpretativos en sus sentencias.

En ese orden de ideas, y para el campo específico de acción del Consejo de la Judicatura Federal, será necesario que el Instituto de la Judicatura Federal imparta cursos de derecho internacional, tratados internacionales y derechos humanos, de costumbre y jurisprudencia internacionales.

En otro tema, también se presentó una iniciativa cuyo objeto es regular la cooperación del Estado mexicano con la Corte Penal Internacional en la investigación y enjuiciamiento de los delitos de genocidio, crímenes de lesa humanidad, agresión y crímenes de guerra.

El control constitucional

Las iniciativas promovidas por los legisladores han tenido como eje central el impulso de una cultura de constitucionalidad, en la que el Congreso de la Unión tome conocimiento, al inicio de cada periodo ordinarios, de los criterios jurisprudenciales definidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los que se declare la inconstitucionalidad de una ley o se haya establecido una interpretación conforme (véase iniciativa del Sen. Tomás Torres Mercado del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática).

En el tema de las acciones de inconstitucionalidad, se ha planteado la ampliación del plazo para promover dicho medio impugnativo de treinta a cuarenta y cinco días. Esta idea, sólo recoge a nivel de iniciativa una propuesta que la doctrina mexicana (Carpizo, Valadés) habían sostenido varios años atrás (Iniciativa del Diputado Gerardo Octavio Vargas Landeros del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional).

En el tema de las controversias constitucionales, la iniciativa presentada por el diputado José Manuel del Río Virgen, del Grupo Parlamentario de Convergencia, tiene como objetivo dotar de legitimación procesal activa a la Universidad Nacional Autónoma de México, al Instituto Federal Electoral y, en general, a todos los órganos constitucionales autónomos.

Por otra parte, en la iniciativa presentada por el Senador Fernando Eutimio Ortega Bernés del Partido Revolucionario Institucional se plantea que el Senado de la República expida la declaratoria general de inconstitucionalidad de una norma, atendiendo a los pronunciamientos o interpretación que le remita la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los casos en que ésta se haya pronunciado sobre la inconstitucionalidad de una ley.

Otros temas

a) Facultad indagatoria. El Senador Fernando Jorge Castro Trento, del PRI, presentó una propuesta de reforma al artículo 97 constitucional para retirar del ámbito competencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad indagatoria por violaciones al voto público.

Se considera que dicha propuesta es adecuada, al menos por dos motivos. Por un lado, ya que la redacción del artículo 97 actual corresponde a la reforma constitucional de 1977, anterior a las reformas de 1986, 1990, 1993, 1994 y 1996 que crearon un sistema de justicia electoral autónomo.

Por otra parte, al no tener fuerza vinculativa las recomendaciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el más alto Tribunal del país pierde la majestad de su encargo. En el caso concreto, la situación se agrava porque las autoridades competentes para otorgar las constancias de mayoría y emitir la declaración de validez de las elecciones de los diputados son las juntas distritales del IFE (300 en el país), lo que significaría que la Suprema Corte remitiría su informe a cada una de las 300 juntas distritales, quienes determinarían si cumplen o no la recomendación de la Suprema Corte.

b) Renovación escalonada de los magistrados del Tribunal Electoral. Los senadores Carlos Lozano de la Torre y Francisco Labastida presentaron una iniciativa para renovar de manera escalonada a los magistrados del Tribunal Electoral, cabe aclarar que dicha iniciativa se presentó días antes de la designación de los actuales magistrados.

c) Obligación para los jueces de Distrito y Magistrados de Circuito de informar a las comisiones de derechos humanos. En la iniciativa presentada por el Senador Javier Orozco Gómez, del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, se propone que al resolver un juicio de amparo, el juez o tribunal que conozca informe al organismo protector de los derechos humanos sobre las posibles violaciones de los derechos fundamentales del quejoso.

d) Presupuesto anual para el Poder Judicial. El senador Tomás Torres Mercado, del Grupo Parlamentario del PRD, presentó una iniciativa cuyo objetivo central radicó en que la Cámara de Diputados establecerá en el Decreto Anual del Presupuesto de Egresos, el monto asignado para el Poder Judicial de la Federación, los poderes judiciales de los estados y el Distrito Federal.

e) Haber de retiro de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La iniciativa de la diputa-

da Violeta Lagunas, del PAN, consiste en suprimir el haber de retiro de los ministros, cuando se dediquen a otro tipo de actividades remuneradas después de ejercer su cargo.

f) Unidad de jurisdicción. La iniciativa del diputado Edgar Mauricio Duck Núñez, del grupo parlamentario del PAN, plantea unir los tribunales laborales al Poder Judicial de la Federación.

g) Publicidad de las sesiones del Tribunal. El diputado Mauricio Ortiz Proal, del Grupo Parlamentario del PRI, presentó una iniciativa para conseguir que todas las sesiones del Tribunal Electoral sean públicas.

Iniciativas que impactan al Consejo de la Judicatura Federal

Como se puede apreciar, la mayoría de las iniciativas presentadas se encuentran encaminadas a la reforma de la macro justicia (facultades de la Suprema Corte o del Tribunal Electoral), no así a los problemas cotidianos de los órganos jurisdiccionales o al funcionamiento del Consejo de la Judicatura Federal. Las únicas que tocan aspectos del Consejo o de los órganos jurisdiccionales, son las relativas a la instrumentación de planes de estudio en materia de derechos humanos, así como obligaciones de los juzgadores federales en la materia.

La falta de atención de los legisladores, puede interpretarse como un gesto de reconocimiento a la labor del Consejo de la Judicatura Federal. Al no haber propuestas de reforma, implícitamente se reconoce la valía del modelo. Sin embargo, esto puede ser engañoso. Tal como se desprende del libro.

Por ello, para mejorar el sistema de impartición de justicia, es necesario que las reformas en el ámbito administrativo del Poder Judicial de la Federación se den a través de acuerdos generales del Consejo.

Comentario general sobre la reforma judicial

En los procesos de transición a la democracia, principalmente en América Latina, los poderes judiciales han jugado un papel fundamental dentro de las reformas. En buena medida, el estado de salud de las democracias se mide en función del estado que guardan los propios poderes judiciales. En algunos estados, las transiciones democráticas vienen acompañadas de promesas de igualdad y justicia, como el caso argentino posterior a la dictadura militar. Ahora bien,

para medir el estado de salud de los poderes judiciales, es necesario analizar tanto el sistema de impartición de justicia como la agenda de reforma judicial.

El Poder Judicial genera una cultura de la legalidad y fortalece el Estado de Derecho. Con su actividad cotidiana, fortalece las instituciones y el mercado. Esto último, al favorecer la seguridad jurídica, reducir los costos de transacción y propiciar el crecimiento económico. En términos generales, el Poder Judicial es la institución clave para generar las condiciones necesarias para transitar a la democracia.

Ahora bien, para que el Poder Judicial pueda desempeñar su función, son necesarias una serie de precondiciones, institucionales y funcionales. Si estas condiciones no existen, los poderes judiciales no podrán desarrollar su labor.

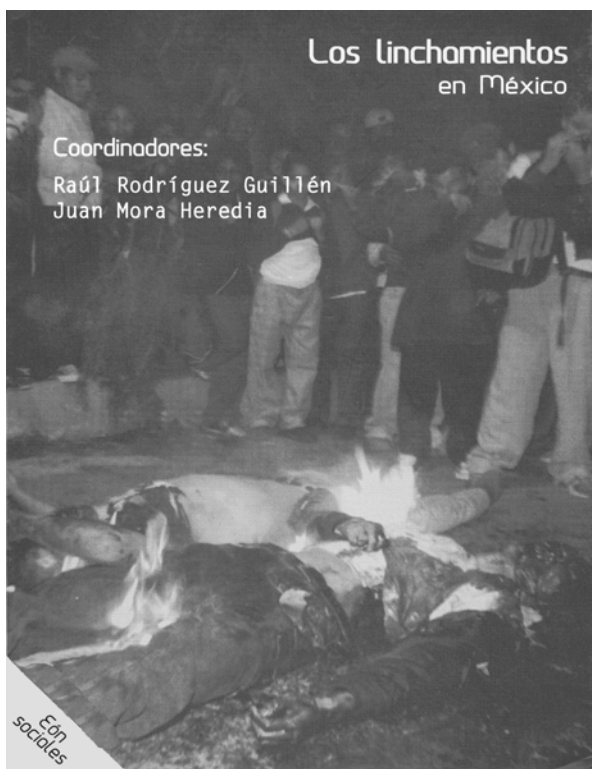
- *Independencia.* La primera condición de funcionamiento de un poder judicial es la independencia. Con ella, se asegura para los justiciables y para el propio poder, una mayor imparcialidad en la impartición de justicia y una mayor autonomía del Poder Judicial en su conjunto. Entre las consecuencias directas de la independencia judicial también se encuentran una mejor rendición de cuentas y una mayor legitimidad, esto es, que la sociedad crea en el Poder Judicial.

- *Eficiencia y eficacia.* A pesar de ser conceptos originados en la Teoría Económica, ambos han adquirido carta de naturalización en la Ciencia Jurídica. Eficiencia, en el marco del Poder Judicial, significa que éste debe ser productivo, esto es, que debe procesar todos los asuntos que se le presentan, en un tiempo reducido, dictando resoluciones de calidad y con bajos costos para la sociedad. Estos cuatro elementos (tiempo, calidad, productividad y bajo costo) producen un Poder Judicial eficiente.

Por otra parte, el concepto de eficacia significa que el Poder Judicial deberá resolver los asuntos de tal manera que, por un lado, las partes que llevaron el litigio a los tribunales, no mantengan dicho conflicto una vez dictada la sentencia del caso; por otro lado, que la sentencia no sólo sirva a las partes, sino que también sea útil para la sociedad⁴.

- *Accesible.* Los justiciables tienen que sentir que están utilizando un servicio que se encuentra a su disposición. Debe pensarse, además, en la distribución del servicio, esto es, en

⁴ Cappelletti, Mauro y Garth, Brian, "General Report" en *Access to Justice. A World Survey*, Milan, Dott. A., Giuffrè Editore, 1978.



las políticas institucionales que harán que la justicia llegue de mejor forma a los ciudadanos. Lo anterior implica determinar a quién va a llegar, en qué regiones y bajo qué condiciones. Adicionalmente, se deberá conocer las características del usuario y la cultura jurídica imperante en cada localidad.

En resumen, si queremos reformar a la justicia para que ésta mejore en términos generales, es preciso fortalecer las áreas citadas: independencia, eficiencia-eficacia y accesibilidad. Por ello, la reforma judicial debe ir encaminada a esos fines.

¿Qué se tiene que hacer para elaborar una reforma exitosa? Nohlen ha desarrollado cuatro pasos:

- a) Diagnóstico integral de las instituciones vigentes. Este diagnóstico daría una primera pista sobre si existen razones para reformas a las instituciones.
- b) Debate sobre la reforma. Esta etapa tendría como objetivo determinar con exactitud los alcances de la reforma.
- c) Escoger los mecanismos. Para llegar a un objetivo puede emplearse en ocasiones, más de un mecanismo. La idea de este paso es escoger algunos de los caminos para modificar el sistema.
- d) Pensar alternativas técnicas que tomen en cuenta la realidad socioeconómica del país.

Por Reforma Judicial se entiende el proceso de diagnóstico, evaluación, propuesta de modificación (estructural

y procedimental) que se realiza en un Poder Judicial para fortalecerlo. Para diseñarla, es necesario conjugar los tres ejes conceptuales antes descritos: independencia, eficiencia-eficacia y accesibilidad, con las categorías institucionales que nos dibuja la forma de organización del Poder Judicial. Las categorías son: funcionamiento jurisdiccional de los poderes judiciales (todo aquello que hacen los poderes para resolver conflictos, esto es, derecho procesal y condiciones de funcionamiento); administración del sistema de administración de justicia (cuestiones administrativas y respaldo para que los juzgadores puedan desarrollar su función, supervisión al juez); actores de la justicia (funcionarios judiciales, defensores, abogados, ministerios públicos) y, finalmente, la relación de la sociedad con la justicia. Este último punto busca responder la interrogante de cómo percibe la sociedad a la justicia, esto desde dos niveles: un primer nivel es la confianza que existe en el sistema, y un segundo nivel es la imagen que tiene la sociedad sobre la justicia (de qué forma ven los ciudadanos al Poder Judicial).

Al conjugar los ejes conceptuales con las cuatro categorías de análisis de la institución, se obtienen las áreas de oportunidad del sistema. En ese marco, si existe interés institucional por mejorar la calidad de las resoluciones judiciales, deberán diseñarse políticas judiciales en el eje conceptual de eficiencia-eficacia, que impacte en las categorías de funcionamiento y de actores de la justicia. Lo anterior puede ejemplificarse así⁵:

Categorías	Funcionamiento jurisdiccional	Administración de justicia	Actores	Relación con la sociedad
Ejes conceptuales				
Independencia				
Eficacia-Eficiencia	X	X	X	
Accesibilidad				

Para que una reforma tenga éxito, es necesario que venga acompañada de una reforma social. Cuando no ocurre así, las instituciones simplemente no funcionan en la práctica como aparecen en el papel. Finalmente, los problemas no se solucionan sólo con reformas legislativas, para el caso del Poder Judicial se requerirán transformaciones administrativas desde el Consejo de la Judicatura Federal.

⁵ Véase Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Libro Blanco de la reforma judicial*, México, SCJ, 2006.