

La reforma del Poder Judicial en el marco de la reforma del Estado: temas para discusión

Santiago Nieto Castillo*

La justicia, y la confianza pública en ella, son fundamentales para construir una sociedad más equitativa, respetuosa de la ley, de los derechos de todos y capaz de alcanzar metas altas de desarrollo cultural, político, jurídico y económico. Para lograrlo, es imprescindible contar con poderes judiciales independientes, accesibles a todos los ciudadanos (particularmente a los más necesitados), eficientes en su organización, que aseguren la aplicación de la ley, orientada por los principios constitucionales, y cuya labor pueda ser conocida y valorada por la sociedad. A este proceso de ajuste se le ha denominado reforma judicial.

La justicia, y la confianza pública en ella, son fundamentales para construir una sociedad más equitativa, respetuosa de la ley, de los derechos de todos y capaz de alcanzar metas altas de desarrollo cultural, político, jurídico y económico. Para lograrlo, es imprescindible contar con poderes judiciales independientes accesibles a todos los ciudadanos (particularmente a los más necesitados), eficientes en su organización, que aseguren la aplicación de la ley, orientada por los principios constitucionales, y cuya labor pueda ser conocida y valorada por la sociedad. A este proceso de ajuste se le ha denominado reforma judicial.

Hace algunos años, Nohlen¹ estableció un modelo procedimental para debatir un proceso de reforma. Este artículo, pretende aplicar dicho modelo al Poder Judicial de la Federación mexicano, proponiendo algunas de las líneas de reforma a esa institución. ¿En qué consiste? En cumplir una serie de pasos que respondan las preguntas: ¿Qué reformar? ¿Con qué objetivo? Y, ¿a través de qué herramientas conseguiré dicho objetivo?

Podemos decir que se trata de un sistema procedimental de varias etapas. La primera, de tipo analítico, es hacer un diagnóstico sobre el funcionamiento y organización del poder que nos

ocupa; debemos preguntarnos si el Poder Judicial cuenta con un amplio grado de legitimidad o si, por el contrario, el nivel de desprestigio obliga a plantear su reforma. De esto, pueden obtenerse tres tipos de respuestas: una crítica intensa y generalizada a su actuación; una crítica derivada de un problema multifactorial, por tanto, la reforma al Poder Judicial no sería trascendental para resolver su problemática; y, finalmente, la crítica a un fenómeno coyuntural y no estructural.

El segundo paso, de carácter programático, es determinar con exactitud los objetivos de la reforma. ¿Qué tipo de Poder Judicial queremos y para qué? Finalmente, pensar en las alternativas técnicas de reforma, teniendo en cuenta las condiciones sociopolíticas específicas del país para determi-

* Profesor de las divisiones de estudio de posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM y de la Universidad Panamericana.

¹ Dieter Nohlen, "Sistemas electorales y reforma electoral" en *La reforma del Estado*, UNAM-Presidencia de la República, México, 1996, pp.108-110.

nar sus posibles consecuencias y la viabilidad de su instrumentación a mediano y largo plazo.

¿Qué reformar?

Existe consenso, podríamos decir que se ha convertido en un lugar común, sostener que la transición democrática mexicana, en su primera etapa, ha conseguido el propósito de mutar algunas características del régimen político. En este momento histórico, tiene escaso sentido hablar del “sistema de partido hegemónico”, del “régimen autoritario” o, desde la óptica estrictamente jurídica, del “presidencialismo mexicano”². El sistema de partido hegemónico, ha dado lugar a un sistema competitivo pluripartidista o, si se prefiere, tripartidista con algunos partidos menores a nivel federal y con bipartidismos en las entidades federativas. Por su parte, el régimen autoritario cohesionado y estatista, ha sido transformado por presiones internas y externas a un régimen plural y de mercado, a pesar de todas las deficiencias que aún podría tener. Finalmente, el presidencialismo mexicano perdió sus características básicas y se ha fortalecido la división de poderes, si bien, en ocasiones, han aparecido problemas de neocorporativismo y nepotismo en el interior de aquéllos.

Ahora bien, ¿qué reformar del Poder Judicial? Para responder esa pregunta es necesario definir qué alcance le daremos a la expresión Poder Judicial. Como sabemos, no tiene un significado unívoco. La frase evoca, por un lado, a una institución estatal; sin embargo, por el otro, se refiere a la potestad de resolver controversias jurídicas, lo que conocemos como función jurisdiccional. En ese orden de ideas, el presente artículo se circunscribirá a la estructura y funcionamiento del Poder Judicial de la Federación, haciendo menciones, cuando sea necesario, de los poderes judiciales locales.

Volviendo a la pregunta inicial: ¿Qué reformar en el Poder Judicial de la Federación? Para determinar qué reformar es preciso elaborar un diagnóstico sobre los principales problemas del sistema de impartición de justicia federal en México³. Al respecto, me referiré exclusivamente a dos temas que impactan en el diseño institucional: “endogamia” en los procesos de selección de servidores públicos y saturación de trabajo.

² Jorge Carpizo, *El Presidencialismo mexicano*, 9ª ed, Siglo XXI, México, 1989.

³ Una radiografía precisa del tema se encuentra en el denominado *Libro Blanco de la Reforma Judicial. Una agenda para la justicia en México*, SCJN, México, 2006, p. 438.

Endogamia

La Constitución, en su artículo 100, menciona que la ley establecerá las bases para el desarrollo de la carrera judicial, la cual se regirá bajo los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia. Este proceso, como pretendo probar, ha sido desarrollado con éxito por el Consejo de la Judicatura Federal. En los poco más de diez años del Consejo de la Judicatura Federal, se transitó de un modelo de “carrera judicial”, primero tutorial y después cooperativo⁴, a un sistema de selección objetivo⁵. En una década, ha aumentado el número de mujeres titulares de los órganos jurisdiccionales federales en entidades de donde son originarias, disminuyendo, al menos de forma porcentual, el número de los titulares originarios de los estados que, de manera tradicional, habían detentado los cargos al interior del Poder Judicial; también ha disminuido la edad de los titulares, entre otros datos que vale la pena retomar⁶.

A pesar de estos innegables avances, acordes con el ánimo feminista, federalista y plural de la transición democrática mexicana, existe un elemento que, parece, no ha sido adecuadamente resuelto. Es el relativo al ingreso lateral a la carrera judicial o, en otros términos: el ingreso de personas “externas” para ocupar cargos al interior del Poder Judicial de la Federación.

El sistema empleado, por lo menos de 1995 hasta el año 2005, fue la instrumentación de concursos de oposición. En esos diez años, el Consejo de la Judicatura Federal instrumentó 24 concursos para acceder a la categoría de Juez de Distrito o Magistrado de Circuito. Dichos concursos fueron evolucionando desde el sistema de méritos (correspondiente a una primera etapa) hasta el diseño de concursos de oposición especializados en diversas materias. Sin embargo, podemos considerar que, a pesar de las características de los concursos, sólo existen dos modalidades: internos y externos. Los primeros son reservados a servidores públicos del Poder Judicial, en tanto los segundos son concursos de oposición libre para los cuales no se requiere carrera judicial federal.

⁴ Véase José Ramón Cossío Díaz, *Jurisdicción federal y carrera judicial en México*, IJ, México, 1996.

⁵ Esto se afirma, independientemente de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación haya declarado nulo un acuerdo del Consejo de la Judicatura Federal que reglamentaba dichos procedimientos.

⁶ Se recomienda el análisis de Jaime Manuel Marroquín Zalete, *El Consejo de la Judicatura Federal. A diez años de su creación*, CJF, México, 2005, 310 pp.

Cuadro 1
Número de concursos de oposición internos y libres (1995-2005)⁷

	<i>Internos</i>	<i>Libres</i>	<i>Totales</i>
Magistrados	12	3	15
Jueces	7	2	9
Total	19	5	24

Cuadro 2
Magistrados de circuito y jueces de distrito nombrados de 1995 a 2003

<i>Año</i>	<i>Jueces de distrito</i>	<i>Magistrados de circuito</i>
1995	27	14
1996	62	52
1997	60	32
1998	0	11
1999	97	97
2000	85	70
2001	90	44
2002	0	30
2003	54	2
2004	25	38
2005	0	0
2006	24	36

Con este modelo, se pensaría que el Poder Judicial de la Federación sería dirigido por jueces y magistrados provenientes, tanto del propio poder como juristas externos, sin embargo, esto no es así. De los concursos antes citados, sólo en una ocasión se ha designado a una persona externa al Poder Judicial de la Federación⁸.

Se puede argumentar que los concursos de selección son técnicos, por lo que sólo los más calificados podrán aprobar los exámenes. En esta visión, el hecho de que sólo resulten vencedores de los concursos los funcionarios del Poder Judicial de la Federación no es sino una consecuencia normal del carácter técnico de la función judicial. Si bien el argumento es cierto, creo que es una explicación válida, pero no justifica el hecho de que el Poder Judicial haya adquirido rasgos endogámicos. Otra explicación podría estar en la forma de confeccionar los exámenes; si estos fueran sobre materias de Derecho en general, y no sólo sobre criterios jurisdiccionales, se podría cumplir con el objetivo del ingreso lateral, que es, precisamente, incorporar nuevos criterios a la función judicial. Pues debe recordarse que

⁷ *El Consejo de la Judicatura Federal. A diez años de su creación. Memoria de un aniversario, 2 de febrero de 2005, CJF, México, 2005, p. 63.*

⁸ El nombramiento fue de una magistrado del fuero común que, con anterioridad, había sido secretaria de Tribunal Colegiado.

los procesos de selección buscan dos objetivos que pueden ser compatibles: el conocimiento técnico y las experiencias externas.

Con el propósito de evitar este esquema, se propone utilizar el modelo desarrollado en España y que recientemente ha sido incorporado en el estado de Guanajuato: incorporar a nivel constitucional la obligación para que, de cada tres plazas de Magistrado de Circuito o Juez de Distrito en comento, se incorpore una cuarta que deberá ser ocupada por una persona “externa” al Poder Judicial de la Federación, proveniente de la academia o de órganos materialmente jurisdiccionales.

Saturación de trabajo

Los tribunales federales, en los últimos años, han visto incrementar paulatina y constantemente el índice de litigiosidad. A nivel federal, se mide con el número de ingresos a los órganos jurisdiccionales por cada 100,000 habitantes. A nivel local, cada entidad federativa debe elaborar su propio índice, de acuerdo con la cantidad de asuntos que anualmente se presenten en los órganos jurisdiccionales en cada zona⁹.

Sin embargo, también puede ocurrir que el Poder Judicial en cuestión, enfrente un fenómeno de litigiosidad excesiva. Este concepto sugiere que no todos los asuntos que se plantean ante los tribunales deberían tramitarse por la vía judicial. Existen varios indicadores que nos dan ideas o síntomas de este problema. El monto o cuantía es un indicador aproximado de ello; si es muy pequeño en relación con el costo social de resolver la disputa por la vía judicial, habría que buscar un mecanismo más barato y un procedimiento más sencillo. Tal es el objetivo de los medios alternos de solución de conflictos, por ejemplo.

Ahora bien ¿qué está ocurriendo con los órganos judiciales mexicanos? Al respecto, me gustaría abordar dos casos: la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral. Por considerarlo un tribunal más garantista, iniciaré con este último.

- **El Tribunal Electoral**

El artículo 99 constitucional establece que el Tribunal Electoral es la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación. Como es sabido, en 1996 fue adscrito al Poder Judicial

⁹ Véase Informe Anual de Labores del Ministro Presidente del Poder Judicial de la Federación, años 2003, 2004, 2005 y 2006, particularmente el anexo estadístico que se encuentra en versión impresa en el primero de los informes citados y en versión electrónica en los últimos tres.

Federal, y adquirió competencias de control constitucional a través de dos medios de impugnación: el JDC y el JRC. La pregunta es ¿cuántos asuntos ha resuelto en estos más de diez años?

7,698 medios de impugnación, de los cuales 7,480 fueron JDC por concepto de la no expedición de credencial para votar con fotografía, el resto de los años existe prácticamente una inactividad en las Salas Regionales, que contrasta con

Cuadro 3
Asuntos resueltos por la Sala Superior del Tribunal Electoral

1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Total
15	452	418	469	955	698	1,529	1,449	1,674	1,349	2,947	732	12,687

Como puede apreciarse, la cantidad de asuntos ha incrementado si se toma en consideración que en la elección de 1997 sólo se presentaron 452, que es una cifra inferior a los medios de impugnación promovidos hasta el mes de junio de 2007. Comparando los años de elección federal, es claro el incremento: en 1997 se resolvieron 452 asuntos; en el 2000 un total de 955 asuntos; en el 2003, la suma ascendió a 1,449 y en el año 2006 a 2,947 medios de impugnación resueltos. El incremento es paulatino y constante.

En esta tabla, destaca el hecho de que restando los datos del proceso electoral de 2007, en el que se promovieron

la saturación de asuntos en la Sala Superior. Evidentemente, esto no es responsabilidad de los magistrados de las Salas Regionales, el problema es de diseño institucional, volviendo a la metodología de Nohlen, por lo que debe replantearse en aras de una mejor distribución de trabajo.

- La Suprema Corte de Justicia de la Nación

El más alto tribunal de la República es un Tribunal Constitucional que, a la vez, mantiene funciones de Tribunal Superior de Legalidad. Baste ver los datos estadísticos del año 2006.

Cuadro 4
Asuntos resueltos por las Salas Regionales del Tribunal Electoral

1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Total
4	7,698	-	1	1,338	-	1	208	4	-	810	-	10,064

Cuadro 5
Asuntos fallados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (2006)¹⁰

Asunto	Primera Sala	Segunda Sala	Pleno
Acciones de inconstitucionalidad	3	2	33
Aclaraciones de sentencia	0	0	0
Amparos directos	0	5	0
Amparos directos en revisión	357	300	10
Amparos en revisión	478	454	50
Cumplimiento de convenios de coordinación fiscal	0	0	0
Conflictos competenciales	8	21	0
Consulta a trámite	0	0	3
Contradicciones de tesis	155	247	19
Controversias constitucionales	11	17	29
Incidentes de repetición del acto reclamado	6	6	0
Facultad de atracción	12	44	3
Impedimentos	1	1	2

Asunto	Primera Sala	Segunda Sala	Pleno
Incidentes de inejecución de sentencias	330	314	2
Inconformidades	167	169	0
Juicios ordinarios federales	0	0	6
Recursos de queja	5	9	1
Quejas administrativas	0	0	0
Reconocimiento de inocencia	0	0	0
Recursos de reclamación	189	187	7
Revisiones administrativas	5	5	14
Modificaciones de jurisprudencia	3	4	0
Apelaciones	0	0	1
Revisiones en incidente de suspensión	0	0	0
Artículo 97	0	0	2
Artículo 11, fracción XI de la LOPJF	0	0	0
Varios	4	4	1
Totales	1,734	1,789	183

¹⁰ Elaboración propia derivada del Informe Anual de Labores 2006.

El anterior cuadro clarifica el nivel de asuntos que tiene que resolver la Suprema Corte de Justicia de la Nación: 2,706 asuntos al año. Si bien son menos que los resueltos por la Sala Superior del Tribunal Electoral, dan cuenta de la cantidad de trabajo del más alto tribunal de la República.

Por otra parte, es interesante ver la cantidad de asuntos propios de un Tribunal Constitucional (controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, facultad indagatoria) versus el número de temas propios de un Tribunal Superior de Legalidad (como la contradicción de tesis o la casación). En el primer caso, sólo 97 casos de los 2,706 resueltos.

Lo anterior arroja una conclusión: no es necesario crear un Tribunal Constitucional para que resuelva 97 asuntos al año. Es preferible descargar la saturación de trabajo de la Suprema Corte con otro esquema, que podría ser la creación de un Tribunal Superior de Legalidad encargado de resolver la contradicción de criterios en materia de juicios federales ordinarios y de amparo. El resto de las funciones quedarían en manos de la Suprema Corte de Justicia como Tribunal Constitucional.

Crear un Tribunal Constitucional independiente de la Suprema Corte llevaría a un choque de trenes, como ha ocurrido en España y Colombia. Lo ideal es buscar un modelo apropiado para el Estado mexicano, que reconozca la supremacía de la Corte sobre otros órganos, atendiendo a la legitimidad de dicho órgano y a su historia de más de 180 años acompañando y dirigiendo la justicia en México.

¿Qué Poder Judicial queremos?

El segundo requisito en el debate de reforma judicial consiste en determinar con exactitud los objetivos de la misma. En los temas que se han abordado en este artículo han brotado varios: legitimidad democrática de los juzgadores; expeditéz en la impartición de justicia; reducción de cargas de trabajo; modificación de la estructura orgánica y; competencias de los tribunales; entre otros.

Lo primero que tiene que resolver el constituyente permanente es qué tipo de Poder Judicial se planea diseñar. En los dos temas abordados en este ensayo, se considera que la salida es clara: para mejorar la impartición de justicia es conveniente evitar la endogamia y descargar de asuntos a los órganos cúspide del Poder Judicial de la Federación. Ambos objetivos forman parte de un reto mayor: consolidar un Poder Judicial acorde con los tiempos de la democracia mexicana. Si ese es el objetivo, lo importante es pasar a la siguiente pregunta: ¿Qué pasos se deben seguir para alcanzar los objetivos planteados?

Para adentrarse en el análisis de la consolidación democrática y el Poder Judicial, es necesario responder si éste tiene legitimidad, si puede participar en las transiciones democráticas limitando a otros poderes, y qué se espera de aquél en los procesos de dicha consolidación.

Sobre la legitimidad democrática del Poder Judicial, creo que es válido decir que ésta existe si entendemos a la democracia en dos vertientes. Por un lado, como un procedimiento que señala quién toma las decisiones y mediante qué procedimiento. Este tipo de democracia de carácter formal pretende responder el quién y cómo de las decisiones¹¹. Por otro lado, la democracia también es sustancia, al determinar, a través de la defensa de los derechos humanos consagrados en las normas constitucionales, qué puede o no decidirse por las mayorías. Ferrajoli ha denominado a este modelo de democracia como sustancial, y refiere que la intención de la misma es responder qué puede decidir una mayoría. Para el autor, ninguna mayoría, bajo ninguna circunstancia, puede limitar derechos individuales ni dejar de satisfacer derechos sociales. De tal suerte que los derechos fundamentales son “el límite de lo decidible” y constituyen límites a las mayorías democráticas¹².

En ese sentido, los poderes judiciales adquieren su raigambre democrática, no de las urnas (propias de la democracia formal), sino del contenido de sus sentencias, siempre que se conviertan en diques que protejan el ejercicio de los derechos. En otras palabras: la legitimidad democrática de los poderes judiciales se encuentra en la racionalidad plasmada en las sentencias, siempre que el contenido de las mismas maximice el ejercicio de los derechos fundamentales y proteja a las minorías, de ahí la acertada frase de Ferrajoli: “la ley del más débil”, que no debe interpretarse, bajo ninguna circunstancia, como un paternalismo que opere incluso en contra de la letra o espíritu de la ley, sino que en los casos difíciles, debe pugnarse por una interpretación democrática que concilie la Constitución y sus principios con las leyes y sus reglas. Se trata de un poder contramayoritario, pero no por eso antidemocrático, toda vez que su función es defender los derechos fundamentales, y de esa forma, limitar a las mayorías legislativas por la decisión de una mayoría superior: el constituyente¹³.

¹¹ Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, FCE, México, 1994.

¹² Luigi Ferrajoli, *Derechos y garantías. La Ley del más débil*, Trotta, Madrid, 1999, así como *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Trotta, Madrid, 2002.

¹³ Esta es una de las teorías que analiza Michel Tropper. Sus conclusiones no son muy halagadoras en términos democráticos para el Poder Judicial. El autor concluye señalando que las democracias actuales son

En cuanto a la facultad de limitar a poderes electos democráticamente¹⁴, es menester recordar que algunos doctrinarios cuestionan que un Poder no elegido por los ciudadanos en forma directa (como el Judicial) pueda limitar a los poderes que pasaron la prueba de las urnas (como el Ejecutivo y el Legislativo)¹⁵. Creo que estas posiciones pueden ser rebatidas, primero, considerando que los nombramientos de los máximos integrantes del Poder Judicial, llámese Ministros, Magistrados Electorales y tres Consejeros de la Judicatura (en realidad cuatro con el Ministro Presidente) devienen de los órganos electos popularmente, por lo que tienen una legitimidad democrática limitada.

Por otro lado, someter los cargos judiciales a elección popular representa un riesgo de control mayoritario; por lo cual es preferible, para salvaguardar a las minorías, que los poderes judiciales y los órganos constitucionales autónomos sean imparciales, lo cual se obtiene en buena medida de su separación de los partidos políticos y grupos de interés y, consecuentemente, del ambiente electoral siempre cargado de presión política.

El proceso de consolidación es la última fase de las transiciones exitosas en la democracia. Cárdenas —citando

repúblicas aristocráticas en el mejor de los casos. Tropper, Michael, “El Poder Judicial y la Democracia” en *Isonomía* No. 18, México, ITAM, abril de 2003. Por su parte, Rodolfo Vázquez ha justificado la posición activa de los jueces, con los argumentos de ser los custodios de la autonomía de los individuos, y de ser controladores del procedimiento democrático. Vázquez, Rodolfo, “Estado de Derecho: una justificación” en *Estado de derecho. Concepto, fundamentos y democratización en América Latina*, ITAM/UNAM/ Siglo XXI, México, 2003.

¹⁴ Al respecto se recomienda Víctor Ferreres Comella, *Justicia Constitucional y Democracia*, Estudios Constitucionales, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1997, 307 pp.; *ibid.*, pp. 42-43. El autor considera tres objeciones democráticas al control de los jueces: el origen democrático del parlamento y no democrático de los jueces, la rigidez de la Constitución que no puede ser fácilmente reformada para neutralizar la interpretación del juez, y la controvertibilidad interpretativa de la Constitución (lo cuestionable de las interpretaciones constitucionales).

¹⁵ Ronald Dworkin, *Los derechos en serio*, Planeta de Agostini, Buenos Aires, 1994. Dworkin, por ejemplo, señalaba en sus objeciones a la facultad creadora de los jueces, que la comunidad debía ser gobernada por personas electas por la mayoría y responsables ante ella, y, en virtud de que los jueces no son responsables ante las mayorías, por no ser electos popularmente, no debían tener discrecionalidad para resolver las controversias y, consecuentemente, no podrían crear derecho. En términos de la propia teoría de Dworkin, la objeción es válida en términos de los argumentos políticos, ante los cuales las decisiones deben tomarse mediante un procedimiento que produzca una manifestación de los intereses que se presentan. Las decisiones deberán tomarse a favor de las mayorías por jueces electos por las mayorías. Sin embargo, no ocurre lo mismo con los argumentos de principio, toda vez que las decisiones tomadas con base en estos argumentos no se apoyan en supuestos relativos a la naturaleza de las demandas, sino en un derecho de algún individuo o de grupo.

a Linz— ha referido que la consolidación ocurre cuando ningún actor político considera que existe otra vía para el acceso al poder que la renovación democrática¹⁶. En ese tenor, la consolidación termina con la incertidumbre de los procesos de transición para dar paso a un periodo de estabilidad. En ese orden de ideas, el Poder Judicial como ha quedado planteado, ni orgánica ni argumentativamente, ha llegado todavía a un proceso de consolidación democrática. En realidad, se encuentra a medio camino de su propia transición, la transición jurídica¹⁷. Los riesgos de no concluir son grandes, pues traerían aparejados la falta de confianza en el apartado judicial, el surgimiento de mecanismos alternos, e incluso la politización de la justicia, cuando lo que se ha buscado ha sido todo lo contrario: juridificar la política.

Creo que en este punto es adecuado hacer una distinción conceptual. No es lo mismo hablar del Poder Judicial en la consolidación democrática, que de la consolidación democrática en el interior de dicho poder. No se trata de un simple juego de palabras: cada uno de los conceptos se refiere a un tema diferente y tiene distintas estrategias para fortalecerse. El primero de los términos tiene que ver con el papel del Poder Judicial, lo que en los albores de este siglo, trata de su función histórica y de las actividades que tiene que desarrollar para consolidar el proceso democrático en México. El segundo, se relaciona con la independencia del propio Poder Judicial y conlleva las acciones para que se fortalezca al interior, a través de modificaciones internas o externas.

En el primer tema, el de la consolidación democrática, los problemas son muchos y muy variados. Carbonell ha mencionado, por su parte, como problemas de fondo de las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la ausencia de criterios estables de interpretación, los cambios injustificados de criterio, el poco respeto de sus propios precedentes, la falta de una visión global del sistema constitucional, y su apego de corto plazo al asunto en turno, o una clara violación a lo dispuesto por el texto constitucional¹⁸. Existen otros problemas que radican en la

¹⁶ Jaime Cárdenas, *Transición política y política constitucional en México* 2ª ed., IJ-UNAM, 2005, p. 29.

¹⁷ Sobre el proceso de transición jurídica, véase José Antonio Callero, “La transición del absolutismo al Estado de Derecho” en *Transiciones y diseños institucionales*, México, UNAM, 1999, pp. 24-32; Gustavo Zagrebelsky, *El derecho dúctil. Ley Derechos y Justicia*, Madrid, Trotta, 2ª ed, 1997, p. 23.

¹⁸ Miguel Carbonell, *¿El tercero ausente? Poder Judicial y Democracia en México*, Cuaderno de Trabajo del Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 32, UNAM, México, enero de 2003, p. 6.

tensión entre los órganos del Poder Judicial Federal, en la falta de independencia de los poderes judiciales locales, en la presencia de mecanismos abigarrados de solución de conflictos, entre otros. Todos estos problemas pueden llegar a incidir en la legitimidad del Poder Judicial y, consecuentemente, en el proceso de consolidación democrática que requiere de poderes absolutamente legitimados.

Para sortear adecuadamente estos problemas y así ayudar a la consolidación democrática, es necesario que el Poder Judicial los asuma como debilidades internas y que considere necesaria su modificación, y que se vea a sí mismo como un pilar fundamental del Estado contemporáneo. Es necesario que se conciba como un resolutor de controversias, y no como un enorme conglomerado de juzgados. La expansión del Poder Judicial en poco ayuda a la administración de justicia, si paralelo al cambio cuantitativo no surge un cambio cualitativo.

¿Qué alternativas técnicas emplear?

Una reforma al Poder Judicial tiene que partir de los objetivos buscados. A partir de esos objetivos, debe establecerse un escenario que tome los mecanismos idóneos para conseguir dichos fines.

El Poder Judicial, en el segundo punto, tiene que avanzar en varios aspectos para consolidar su independencia presupuestal y funcional, su legitimidad, y para avanzar en su agenda (unidad de jurisdicción, obstáculos para el acceso a la justicia, etcétera). Miguel Carbonell ha señalado que el Poder Judicial tiene una serie de tareas pendientes: el diseño institucional, los obstáculos procesales y la falta de capacitación del personal judicial¹⁹. Caballero y Concha, en una serie de estudios en torno a los poderes judiciales locales, han planteado como estrategias para mejorar la eficiencia, independencia y accesibilidad a la justicia, entre otras: implementar mecanismos de designación que produzcan jueces más independientes, sistemas que mejoren la carga de trabajo, establecimiento de la carrera judicial, de mejores condiciones de retiro, mejorar la distribución geográfica de los tribunales, mejorar los sistemas para juzgados de cuantías menores o juzgados de paz, aumento de personal e incremento de presupuesto²⁰.

¹⁹ *Idem*.

²⁰ Jose Antonio Caballero Juárez y Hugo Concha Cantú, "Elementos de la reforma judicial" en *Reforma Judicial, Revista Mexicana de Justicia*, número 1, enero-junio de 2003, IJ-UNAM, pp. 61-78.

De acuerdo con las ideas anteriores, consideramos como temas que podrían ser interesantes de discutir para una reforma al Poder Judicial, más allá de la oralidad de los procesos penales, los siguientes:

- a) Abrir espacios externos para que exista ingreso lateral a la titularidad de los juzgados de Distrito y Tribunales de Circuito;
- b) Establecer la competencia permanente en las Salas Regionales del Tribunal Electoral;
- c) Crear un Tribunal Supremo de Legalidad que pueda ser revisado, vía facultad de atracción por la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- d) Abrir a la discusión pública los proyectos de los órganos jurisdiccionales, como lo ha hecho la Suprema Corte de Justicia en fallos recientes;
- e) Integrar a los poderes judiciales los organismos con funciones materialmente jurisdiccionales;
- f) Derogar el recurso de revisión administrativa de las decisiones del Consejo de la Judicatura Federal ante la Suprema Corte;
- g) Dotar de suficientes recursos económicos y humanos a los tribunales locales para que hagan frente a la jurisdicción concurrente en el marco del nuevo federalismo;
- h) Legitimar procesalmente a los órganos constitucionales autónomos para ser sujetos de controversia constitucional;
- i) Legitimar procesalmente al Instituto Federal Electoral para interponer acciones de inconstitucionalidad;
- j) Otorgar la facultad de iniciativa a la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- k) Integrar al Pleno del Consejo de la Judicatura consejeros propuestos por las universidades y barras de abogados;
- l) Reducir los espacios de discrecionalidad del Presidente de la República en las propuestas de terna para ocupar el cargo de Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y,
- m) Establecer a nivel constitucional un porcentaje presupuestal para el Poder Judicial²¹.

²¹ En ese sentido, dar cumplimiento a la recomendación del Informe sobre los Derechos Humanos en México, específicamente, del párrafo 418, misma que refiere: "Que fortalezca la imparcialidad, independencia y autonomía del Poder Judicial, dotándolo de los recursos materiales y presupuestarios necesarios; y que adopte las reformas necesarias para garantizar la estabilidad de los jueces en México, estableciendo un régimen disciplinario propio en la ley".