

PROPUESTAS DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN PARA LA REFORMA DEL ESTADO*

La Suprema Corte de Justicia de la Nación concurre con ánimo participativo y espíritu abierto al ejercicio de consulta, análisis, diálogo, negociación y concertación que exige la Ley para la Reforma del Estado.

Con plena disposición y dentro del plazo fijado en la Segunda Reunión Ordinaria de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión, formula una serie de propuestas circunscritas al tema IV (reforma del Poder Judicial), en los términos del artículo 12 de la ley antes citada.

Con la intención de contribuir con este esfuerzo al que se ha convocado al Poder Judicial y dado que se trata de un ejercicio similar y con idéntico propósito, la Suprema Corte pone a disposición de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión los 5,844 trabajos recogidos durante la Consulta Nacional para una Reforma Integral y Coherente del Sistema de Impartición de Justicia en el Estado Mexicano,¹ los cuales contienen más de 11,000 propuestas. De igual forma se ofrecen los 34 diagnósticos de percepción ciudadana sobre los principales temas de la consulta, así como las 34 conclusiones de los foros de reflexión.²

* Documento entregado por el Poder Judicial de la Federación el 24 de mayo de 2007 a la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos, en el marco de la Consulta Pública de la Reforma Judicial. Véase en www.leyparalareformadelestado.gob.mx.

1 La versión electrónica completa de cada uno de los trabajos recogidos entre agosto de 2003 y agosto de 2004 puede ser consultada en: www.scjn.gob.mx. De requerirse copia impresa de todos o algunos de los trabajos éstos se pondrán a disposición de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del congreso de la Unión en la versión que soliciten.

2 Entre abril y noviembre de 2005 se celebraron, en seis ciudades treinta y cuatro foros de expertos, legisladores y especialistas que discutieron los diagnósticos ciudadanos y consensuaron estrategias y líneas de acción.

A lo largo de tres años, la Suprema Corte se dio a la tarea de recabar la opinión de la ciudadanía; convocar a expertos, especialistas y operadores³ que analizaran y ponderaran las propuestas ciudadanas; proporcionar un marco conceptual para caracterizar a la impartición de justicia en un estado democrático contemporáneo; ubicar el papel que ocupa la reforma judicial en la reforma del Estado y sistematizar las propuestas y conclusiones para elaborar una agenda que permita desarrollar diverso tipo de acciones que propicien una reforma integral y coherente de nuestro sistema de justicia. La integralidad no conlleva ni supone el reformarlo todo, sino el tomar en cuenta, antes de cualquier reforma, al sistema de impartición de justicia en su conjunto. La coherencia implica que las distintas reformas deben estar alineadas con los grandes objetivos de cualquier reforma judicial: ampliar el acceso a la justicia, fortalecer la independencia de los órganos encargados de impartirla y aumentar la eficiencia y eficacia de su desempeño.

La gran enseñanza del proceso de consulta, análisis, discusión y construcción de consensos de los últimos cuatro años es que la reforma del sistema de justicia debe tener una visión integral. Sea ésta la primera aportación del Poder Judicial al proceso de reforma del Estado.

Precisamente esta visión llevó a la Suprema Corte a convocar a todos los impartidores de justicia del país para construir los consensos básicos y a partir de éstos construir una agenda para la reforma judicial, a nivel nacional. Estos esfuerzos han fructificado y hoy la Asociación Mexicana de Órganos Impartidores de Justicia es un organismo de consulta permanente en el cual se fija la postura de los impartidores de justicia del país y se marca el rumbo y el ritmo de la agenda judicial. Las propuestas que aquí se aportan no son exclusivas de la Suprema Corte, son el resultado de los consensos alcanzados por los impartidores de justicia de todo el país.

La agenda judicial surgida de tales consensos señala tres grandes ejes temáticos por los cuales debe discurrir la reforma judicial y por ende la reforma del Estado en esta materia.

La reforma de la justicia penal que atraviesa por una crisis profunda y que requiere de una revisión integral que permita al mismo tiempo una lucha eficaz contra la inseguridad e impunidad, así como la plena vigencia de los principios de presunción de inocencia, contradicción, concen-

³ Un total de 260 expertos, especialistas y operadores de los tres poderes y de los tres niveles participaron en los treinta y cuatro foros de reflexión.

tración, intermediación y un equilibrio procesal adecuado entre defensa, acusación y víctimas.⁴

Los dos restantes grandes ejes temáticos: la reforma del amparo y el fortalecimiento de los poderes judiciales de las entidades federativas guían buena parte de las propuestas que aquí se presentan.

Como anexo a la presente enunciación de propuestas se adjunta el *Libro Blanco de la Reforma Judicial. Una agenda para la justicia en México*⁵ ya que éste contiene un análisis y discusión de cada una de las propuestas que aquí se presentan, así como la relación que guardan con otros temas del sistema de impartición de justicia.

De igual forma, se anexa el libro La Suprema Corte de Justicia de la Nación en la reforma del Estado,⁶ memoria de las mesas redondas celebradas en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en 2005, en las cuales prestigiados legisladores, académicos y especialistas abordaron tres temas fundamentales de la reforma del Estado. Se considera que en la etapa de consulta deben aprovecharse ejercicios de reflexión sobre los temas que deberán abordarse de acuerdo con la Ley para la Reforma del Estado.

En esta primera etapa del ejercicio para la reforma del Estado se enuncian someramente los temas que deberá abordar ésta en el capítulo referente a la reforma del Poder Judicial, al mismo tiempo se citan las referencias para encontrar los fundamentos, tratamientos y argumentos que se encuentran detrás de cada una de las propuestas, las cuales fueron ya publicadas en el *Libro Blanco de la Reforma Judicial. Una agenda para la justicia en México*. SCJN 2006 (LB). Todas las referencias a LB se refieren a esta obra y en ellas se consignan los números de página del libro en donde se trata con amplitud y detalle el tema planteado.

Éstas habrán de ser desarrolladas y elaboradas puntualmente en cada uno de sus aspectos conforme avance el ejercicio de la Reforma del Estado.

⁴ Las propuestas en materia de justicia penal no se incluyen en el presente documento dado que sólo en la LX Legislatura se han presentado ya al menos siete iniciativas sobre la materia y se han instalado foros especializados para su análisis y discusión.

⁵ El Libro Blanco se acompaña, a su vez, de un disco compacto en el que se contiene la versión electrónica de los seis anexos al mismo. Esta obra también puede ser consultada en su versión electrónica en www.scjn.mx. También se pueden proporcionar, de así requerirlo la Comisión versiones electrónicas del mismo y sus anexos en disco compacto.

⁶ Natarén, Carlos y Castañeda, Diana (coords.), México, SCJN-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.

II. PROPUESTAS DE REFORMA CONSTITUCIONAL

Las catorce propuestas aquí contenidas son aquellas que guardan una relación más estrecha con la reforma del Estado, en los términos adoptados en la Ley para la Reforma del Estado. De adoptarse una visión más amplia y considerarse la impartición de justicia como una de las funciones esenciales que el Estado tiene a su cargo, deberán contemplarse muchas otras contenidas en la agenda judicial del Libro Blanco.

Al inicio de este documento se dejó asentado que no se incluyen aquí las propuestas que en materia de justicia penal apunta el Libro Blanco por seguir la reforma penal un curso legislativo ajeno a éste de la reforma del Estado. Sin embargo, cualquier reforma judicial deberá de contemplar ésta.

Algunas de las propuestas que contiene el presente documento inciden en otros de los temas del artículo 12 de la Ley para la Reforma del Estado, particularmente en el tema III, federalismo y en el II, sistema electoral; sin embargo, aquí se les aborda exclusivamente desde la perspectiva de la impartición de justicia debido a que el artículo 3o. de la referida ley circunscribe la participación el Poder Judicial al tema de la reforma del Poder Judicial.

1. Facultad de iniciativa para la SCJN y tribunales superiores de justicia de las entidades federativas

Una visión contemporánea de la colaboración de poderes indica que a quienes corresponde la aplicación del material legislativo pueden contribuir constructivamente a la elaboración de un marco normativo. En los temas que incumben a la administración y procuración de justicia los primeros en percibir deficiencias e insuficiencias son quienes se encuentran a cargo de dichas funciones y con frecuencia advierten formas en las cuales éstas pueden ser subsanadas. De ahí que varias legislaciones estatales prevean ya la facultad de iniciativa para los tribunales superiores de justicia. Se propone armonizar los distintos órdenes normativos del país mediante el establecimiento de la facultad de iniciativa tanto a la Suprema Corte a nivel federal, como a los poderes judiciales locales a nivel estatal.

A nivel federal, el Poder Legislativo tiene ya iniciativas sobre este tema alguna de las cuales ya ha sido dictaminada por la cámara de origen y la minuta enviada a la colegisladora mereció observaciones que se encuentran pendientes de ser sometidas al pleno.

Esta facultad de iniciativa puede adoptar dos modalidades que deberán ser ponderadas desde la óptica de las nuevas reglas de colaboración entre poderes.

a) *Adicionar el artículo 71 fracción IV*

— Facultad amplia.

— Facultad restringida al ámbito de la justicia.

b) *Adicionar un párrafo al artículo 116 fracción III*

— Facultad amplia.

— Facultad restringida al ámbito de la justicia.⁷

2. *Regular o eliminar la facultad de investigación conferida a la Suprema Corte de Justicia*

Los ejercicios recientes de esta facultad por parte de la Suprema Corte han puesto de manifiesto la insuficiencia normativa en materia de procedencia, procedimiento y efectos de la investigación. Tales deficiencias pudieran ser superadas mediante una ley reglamentaria de los párrafos segundo y tercero del artículo 97 constitucional.

Hay voces que advierten que esta facultad no es propia de un tribunal constitucional y por tanto debe ser eliminada. Adicionalmente señalan que a raíz de la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal la facultad de investigación ha perdido vigencia.

Asimismo, hay quienes sostienen que esta institución debe subsistir como válvula de escape de carácter excepcional.

Ambas posturas coinciden en que la actual precariedad normativa debe ser superada bien sea mediante una adecuada reglamentación o por vía de la supresión de dicha facultad.

a) Reglamentar la facultad de investigación contemplada en los párrafos segundo y tercero del artículo 97 constitucional, mediante la emisión de una ley reglamentaria de tales preceptos.

b) Reformar el artículo 97 constitucional para eliminar la facultad de investigación.⁸

⁷ *Libro Blanco de la Reforma Judicial. Una agenda para la justicia en México*. SCJN 2006, pp. 93, 122 y 123. De aquí en adelante todas las referencias a LB se refieren a esta obra y en ellas se consignan los números de página del libro en donde se trata con amplitud y detalle el tema planteado.

⁸ *Ibidem*, pp. 94, 120 y 121.

3. Garantías presupuestales para el Poder Judicial de la Federación

La independencia y autonomía que requiere la impartición de justicia en un estado democrático necesita de garantías presupuestales para la función jurisdiccional. Estas garantías pueden asumir diversas variantes, tales como el establecimiento de un porcentaje fijo ya sea del presupuesto total o en relación con el producto interno bruto, o la seguridad de no sufrir decrementos en términos reales. La creciente demanda de servicios de justicia y la necesaria inversión en infraestructura, recursos humanos y tecnológicos que ésta conlleva sugiere la necesidad de presupuestos de inversión, por proyecto, de carácter multianual, con los correspondientes controles y consiguiente rendición de cuentas para asegurar la obtención de resultados.⁹

4. Consolidar el certiorari de la SCJN

Robustecer la facultad de atracción de la Suprema Corte para asegurar su capacidad de decisión en asuntos de importancia o trascendencia, así como ampliar la legitimación para que un mayor número de actores puedan solicitar a la Suprema Corte resolver asuntos trascendentes e importantes mediante el ejercicio de su facultad de atracción.

a) Reformar los artículos 105, fracción III y 107 constitucionales¹⁰

5. Modificar el requisito de mayoría calificada del artículo 105

Se ha apuntado que la mayoría de 8 votos requerida para declarar la inconstitucionalidad de una norma produce la paradoja de que una minoría de 4 ministros que se oponga a dicha declaratoria se imponga a la mayoría de 6 ministros que sostienen la inconstitucionalidad. Hay quienes sostienen que los efectos de una declaratoria de inconstitucionalidad requieren que se mantenga dicha mayoría calificada. Ante esta postura algunos advierten que el adoptar una mayoría simple, conservando el quórum de 7 para el Pleno de la Corte (artículo 4o. de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal) produciría una paradoja semejante en donde cuatro ministros (minoría respecto al total de integrantes del Pleno) pudieran determinar la inconstitucionalidad de una norma general. Este úl-

⁹ *Ibidem*, pp. 248-250.

¹⁰ *Ibidem*, pp. 156, 157 y 420.

timo apuntamiento lleva a algunos a sugerir una mayoría calificada de siete.

a) Reformas al artículo 105 fracciones I y III.¹¹

6. *Ampliar la legitimación para iniciar acciones y controversias constitucionales*

Se señala que la vitalidad mostrada por estos medios de control de la constitucionalidad y la indudable contribución que han hecho a la solución objetiva, ordenada y predecible de conflictos políticos debiera robustecerse mediante la reducción del umbral que se requiere para que las minorías legislativas puedan iniciar acciones de inconstitucionalidad.

En forma paralela y de no modificarse la Ley de Amparo, para admitir amparos colectivos y ampliar los efectos de las sentencias de amparo contra leyes, hay quienes sugieren ampliar la legitimación activa para iniciar tanto acciones de inconstitucionalidad como controversias constitucionales.

a) Reducir el porcentaje de minorías legitimadas para iniciar una acción de inconstitucionalidad (25 %).

b) Ampliar la legitimación para iniciar acciones y controversias

— Tiene una estrecha relación con el amparo colectivo contra leyes.

— Tiene una estrecha relación con los efectos de las sentencias de amparo.¹²

7. *Reconocer a nivel constitucional los instrumentos internacionales de derechos humanos*

Se ha señalado que la suscripción de instrumentos internacionales de derechos humanos resulta insuficiente e incluso meramente retórica por no disponer los ciudadanos de medios efectivos para garantizarlos. Entre las sugerencias que se apuntan están el que se puedan hacer efectivos por medio del juicio de amparo (así se encuentra previsto en el proyecto de Ley de Amparo elaborado por la Suprema Corte).

Existen voces que sugieren la modificación del artículo 1o. de la Constitución y la consiguiente incorporación de los derechos contenidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos a nuestra Constitución.

¹¹ *Ibidem*, pp. 20 y 21, 316, 402 y 403.

¹² *Ibidem*, pp. 187-193.

a) Ampliar el ámbito de acción de la Suprema Corte para asegurar la protección de los derechos humanos.

b) Incorporar en la Constitución los derechos contenidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos.

c) Reforma al artículo 1o. de la Constitución.

d) Reformar los artículos 76 y 89 para introducir la figura de control previo de constitucionalidad para los tratados internacionales.¹³

8. Recepción de tratados internacionales y ubicación jerárquica de éstos en el orden jurídico mexicano

Se han advertido problemas de congruencia entre normas provenientes del derecho internacional, incorporadas a nuestro derecho interno y normas de derecho nacional. Estos problemas han tenido que ser abordados mediante interpretación jurisdiccional que sería conveniente recoger en nuestro orden constitucional para proporcionar mayor seguridad jurídica. De igual forma y con carácter de mayor urgencia se sugiere diseñar un sistema de recepción de resoluciones de tribunales internacionales para colmar lo que hasta ahora es un vacío normativo.

a) Asegurar la congruencia entre el orden jurídico nacional e internacional y otorgar seguridad jurídica, perfeccionando el sistema de recepción de los tratados y resoluciones internacionales

b) Reforma a los artículos 21 y 133.¹⁴

9. Modificaciones en materia de amparo

La reforma del amparo es una condición previa y necesaria, mas no suficiente, para mejorar sustantivamente la impartición de justicia en el país, dado que esta institución, conecta, articula y da congruencia al sistema de justicia en su conjunto.

Desde el año 2000 se lograron consensos amplios e importantes que culminaron con el proyecto de una nueva Ley de Amparo, elaborado por la Suprema Corte.¹⁵ Este proyecto fue recogido y hecho suyo por las principales fuerzas políticas en el Senado de la República y por medio de varios senadores se presentó como iniciativa de ley. Este proyecto recoge ya varias de las propuestas aquí contenidas. Sin embargo el pro-

¹³ *Ibidem*, pp. 193 y 194, 326 y 327.

¹⁴ *Ibidem*, pp. 175-177 y 316-318.

¹⁵ Este proyecto fue fruto de una amplia consulta y un análisis ponderado con la participación de expertos de finales de 1999 a abril de 2001.

yecto legislativo debe acompañarse de algunas modificaciones constitucionales que a continuación se enlistan: Las reformas constitucionales antes apuntadas deben complementarse con una nueva Ley de Amparo.

a) Otorgar, bajo ciertas condiciones, efectos generales a las sentencias de amparo.

b) Ampliar el acceso al amparo.

c) Interés legítimo.

d) Amparo colectivo.

e) MP como parte en el amparo.

f) Inejecución de sentencias.

g) Contradicciones de tesis.

h) Reformas al artículo 107.

Las reformas constitucionales antes apuntadas deben complementarse con una nueva *Ley de Amparo*.

a. Impulsar el proyecto de ley de amparo de la SCJN, especialmente para:

- Ampliar legitimación.
- Amparo y derecho internacional.
- Modificar el principio de relatividad de las sentencias.
- Regular los efectos de la jurisprudencia de los TCC.¹⁶

10. Fortalecer los órganos de impartición de justicia locales

Una reforma para mejorar la impartición de justicia no puede quedarse a nivel federal. Baste tomar en cuenta que los poderes judiciales locales atienden el mayor número de asuntos en el país. Para mejorar la impartición de justicia y para que dicha mejora sea perceptible a los ojos de los ciudadanos deben acompañarse las reformas a nivel federal y local. Se requiere un nuevo impulso al federalismo judicial.

a) Fortalecer la independencia de los órganos locales impartidores de justicia y mejorar sus mecanismos de transparencia y rendición de cuentas: reformas al artículos 116, fracciones III, IV y V; 122 y 123.

b) Incluir garantías presupuestales y explicitar los criterios de rendición de cuentas con base en indicadores de desempeño judicial

c) Reformas en materia de amparo directo: reformas constitucionales y legislativas (*vid.* amparo).

¹⁶ *Ibidem*, pp. 168-169, 170-171, 175-177, 190-193.

d) Permanencia y profesionalización de tribunales y salas electorales en las entidades federativas.¹⁷

11. *Ampliar el acceso a la justicia*

- Robustecer los sistemas de defensoría pública.
- Justicia alternativa.
- Procesos colectivos.

a) Establecer mecanismos que mejoren la calidad y los alcances de los servicios de defensoría pública. El informe de Amnistía internacional presentado el día de ayer (23 de mayo de 2007) señala como una de las deficiencias de nuestro sistema de impartición de justicia el que "...con frecuencia los abogados designados por el Estado no garantizaron el derecho a una defensa efectiva". La apremiante situación que enfrentan las defensorías públicas en muchas entidades federativas acota, cuando no pone en entredicho el acceso a la justicia. Reforma al artículo 17.

b) Coordinar la acción de las procuradurías sociales como vía para ampliar el acceso a la justicia.

- Justicia alternativa.
- Asistencia jurídica.
- Reforma al artículo 17.

c) Mejorar el acceso a la justicia y el equilibrio procesal en el procedimiento penal.

— Reformas al artículo 20 de la Constitución para garantizar una defensa profesional al inculcado con recursos equivalentes a los del MP y los jueces.

d) Acciones colectivas

— Reformar códigos procesales, para este propósito sería de enorme utilidad la adopción de códigos modelo.¹⁸

12. *Fortalecer la legitimidad de la justicia*

a) Introducir nuevos mecanismos institucionales de rendición de cuentas

— Como complemento a la independencia judicial es necesario que el Poder Judicial de la Federación adopte mecanismos de rendición de cuentas.

¹⁷ *Ibidem*, pp. 171-175 y 393-397.

¹⁸ *Ibidem*, pp. 196, 199-202, 309-311 y 324-325.

— Lo mismo debe hacer el resto de los órganos impartidores de justicia.

b) Reformas al artículo 94 y 116 de la Constitución.¹⁹

13. Fortalecer y profesionalizar el gobierno judicial

a) Revisar la conformación de los consejos de judicatura tanto a nivel federal como local, en cuanto a número, perfil del consejero y método de selección.

b) Establecer criterios básicos que permitan la evaluación del desempeño, tanto a nivel federal como local. Esto permitirá una mejor rendición de cuentas, una ratificación o reelección de magistrados que atienda criterios objetivos y contribuya a la carrera judicial mediante el mejoramiento de la calidad de los impartidores de justicia.

c) Expedición de normas específicas para establecer la responsabilidad administrativa y judicial de los impartidores de justicia atendiendo a las especificidades del quehacer jurisdiccional y no, como hasta ahora mediante la aplicación analógica de normas y sanciones diseñadas para el común de los servidores públicos.²⁰

Justicia electoral

a) Permanencia de las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la consiguiente redistribución de competencias entre la Sala Superior y las Salas Regionales.

b) Revisión y simplificación del sistema de impugnación electoral.

c) Revisión del sistema de nulidades en materia electoral.

d) Escalonamiento en los nombramientos de los magistrados integrantes de la Sala Superior del tribunal Electoral del Poder Judicial de la federación.

Las catorce propuestas aquí contenidas son aquellas que guardan una relación más estrecha con la Reforma del Estado, en los términos adoptados en la Ley para la Reforma del Estado. De adoptarse una visión más amplia y considerarse la impartición de justicia como una de las funciones esenciales que el Estado tiene a su cargo, deberán contemplarse muchas otras contenidas en la agenda judicial del Libro Blanco.

¹⁹ *Ibidem*, pp. 146-147, 233-237, 291-294.

²⁰ *Ibidem*, pp. 258-296.

Al inicio de este documento se dejó asentado que no se incluyen aquí las propuestas que en materia de justicia penal apunta el *Libro Blanco* por seguir la reforma penal un curso legislativo ajeno a éste de la reforma del Estado. Sin embargo, cualquier reforma judicial deberá de contemplar ésta.

Algunas de las propuestas que contiene el presente documento inciden en otros de los temas del artículo 12 de la *Ley para la Reforma del Estado*, particularmente en el tema III, *federalismo* y en el II, *sistema electoral*, sin embargo aquí se les aborda exclusivamente desde la perspectiva de la impartición de justicia debido a que el artículo 3o. de la referida ley circunscribe la participación el Poder Judicial al tema de la reforma del Poder Judicial.