

La reforma en México: entre la eficacia autoritaria y la incertidumbre democrática

Héctor Fix-Fierro

Si se me permite iniciar este texto con una nota personal, hace diez años, a comienzos de 1993, un colega y amigo alemán, Volkmar Gessner, estuvo de visita en México, en misión preparatoria de un seminario sobre la reforma judicial en América Latina que se realizaría poco después en el Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati. La intención concreta era averiguar por qué en México no existía –como aparentemente la había en otros países latinoamericanos– una amplia discusión pública, o al menos científica, sobre el tema, y cómo podía iniciarse el debate. La ausencia de tal discusión resultaba un tanto sorprendente si se toma en cuenta que nuestro sistema de justicia requería entonces, sin duda alguna, profundos cambios. Más sorprendente era el hecho de que el gobierno del presidente Salinas se hubiera embarcado en un vigoroso programa de reformas políticas y económicas que parecían dejar de lado el sistema de justicia, justamente en el momento en que la reforma de la justicia en otros

EN BUSCA DE UNA JUSTICIA DISTINTA. EXPERIENCIAS DE REFORMA EN AMÉRICA LATINA

países se consideraba como consecuencia necesaria de los recientes procesos de liberalización económica y de democratización política.¹

Diez años después, la situación ha cambiado de manera importante. Los tribunales y otros organismos de la justicia tienen una presencia pública de la que entonces no disfrutaban. La reforma de la justicia misma ocupa un sitio importante entre las preocupaciones de la ciudadanía, al menos en su vinculación con la grave inseguridad que se percibe en los centros urbanos del país. Varias instituciones académicas han iniciado importantes proyectos de investigación empírica sobre el funcionamiento de la justicia, con la esperanza de que sus resultados contribuyan a alimentar el debate público y la formulación de cambios adecuados. Pero lo más significativo es que en esta última década casi todas las instituciones judiciales del país han echado a andar un verdadero proceso de modernización, aunque los ritmos y los avances sean variables.

El asunto suscita varias preguntas. ¿Hasta qué punto es verdad que la reforma de la justicia fuera entonces un tema postergado? ¿No hubo acaso importantes cambios en la materia por aquellos años?² ¿Cómo es que se inició el proceso de modernización y reforma en los poderes judiciales? ¿Quiénes son los actores relevantes en este proceso? ¿Cuáles son los intereses que defienden y cuáles las estrategias que persiguen? ¿Qué se puede aprender de los cambios realizados hasta ahora y qué cabe esperar de la reforma judicial en el futuro?

El presente capítulo se propone dar respuesta a estas preguntas. No lo hará mediante un examen detallado de la trayectoria y los resultados de la reforma judi-

1 En este punto conviene añadir que esta convicción era promovida ya en aquel entonces por los principales organismos internacionales del desarrollo como el Banco Mundial y el BID, que en la década anterior habían impulsado las reformas económicas estructurales en los países de la región. Hasta ese momento, esos organismos no habían logrado entrar en el "mercado de la justicia" en México.

2 En efecto, hubo cambios importantes en materia de justicia en el sexenio de gobierno 1988-1994, como la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el establecimiento del Tribunal Federal Electoral o de los tribunales agrarios, por no mencionar sino los más significativos. Sin embargo, lo cierto es que los principales impulsos reformistas de ese gobierno estaban mayormente encaminados al campo económico.

LA REFORMA EN MÉXICO

.....

cial en nuestro país en los últimos años. Se trata, más bien, de hacer una breve síntesis de las reflexiones y conclusiones personales que se derivan de diez años de investigaciones propias sobre el tema.³ En la primera parte, se hace un repaso muy breve de los frecuentes e importantes cambios que tuvo el sistema judicial mexicano a partir de 1917. Más que describir detalladamente los cambios mismos, se trata de mostrar la lógica o las lógicas que se puede identificar tras ellos. En la segunda parte, se explica lo que podría llamarse la "transición judicial" que se produce en nuestro país a partir de 1987 y, sobre todo, después de 1994. Aquí importa señalar también los intereses, motivos y reacciones de los principales actores de estos cambios. En la parte final, se ofrece una reflexión sobre el proceso de reforma judicial mismo y sus perspectivas en el futuro cercano, a partir de un análisis del comportamiento y las propuestas de sus actores relevantes. Un breve apartado de conclusiones cierra estas reflexiones.

Conviene advertir en esta introducción que el trabajo se referirá en especial al Poder Judicial de la Federación y a los tribunales federales. Aunque los poderes judiciales locales constituyen también un elemento muy importante de nuestro sistema judicial, la información que existe sobre ellos es bastante fragmentaria, aunque esto empieza a cambiar en tiempos recientes. En general, se puede partir de la hipótesis de que hasta hace algunos años, los poderes judiciales locales no habían sufrido reformas profundas y que, en todo caso, lo hicieron siguiendo los impulsos de cambio provenientes de los tribunales federales y del Distrito Federal. No obstante, se procurará hacer mención de ellos en la medida de lo posible.

1. LA REFORMA JUDICIAL EN MÉXICO A PARTIR DE 1917: ¿RACIONALIDAD TÉCNICA O LÓGICA DEL PODER?

La Constitución de 1917 introdujo cambios importantes en la organización judicial mexicana, al menos por lo que se refiere al Poder Judicial de la Federación,⁴ 251 si bien no se abandona el modelo básico de doble jurisdicción que introdujo por

3 Entre otros trabajos, puede verse Fix-Fierro (1999; 2001; 2003).

4 Un análisis de estos cambios puede encontrarse en Cabrera (1968).

EN BUSCA DE UNA JUSTICIA DISTINTA. EXPERIENCIAS DE REFORMA EN AMÉRICA LATINA

primera vez la Constitución federal de 1824 bajo la influencia de la Constitución federal de los Estados Unidos de 1787.

Durante buena parte del siglo XX, dicha organización sufrió importantes cambios.⁵ Sin embargo, la mayoría de ellos pueden ser explicados, en gran medida, por herencias del siglo XIX. Es bien conocida la historia de cómo la justicia acabó centralizándose en los tribunales federales a través del llamado "amparo judicial", en las últimas décadas de ese siglo.⁶ En efecto, las graves deficiencias de los tribunales de los estados y su evidente falta de independencia —ambas producto de la precaria vida institucional del país después de casi cincuenta años de guerras y revoluciones— llevaron a la Suprema Corte a aceptar, a través de una interpretación constitucional forzada, que el Poder Judicial federal pudiera revisar todas las sentencias de los tribunales ordinarios del país. En su momento, se discutió acaloradamente si esta transformación era consecuencia necesaria de la naturaleza del amparo o constituía una perversión de este recurso,⁷ pero lo cierto es que las fuerzas que la impulsaron eran casi irresistibles.⁸ Así se generó, según atinada expresión de don Emilio Rabasa a comienzos del siglo XX, la "imposible tarea" de la Suprema Corte, lo cual tendría profundas repercusiones sobre el papel y el desempeño del Poder Judicial federal desde entonces. Tales repercu-

5 Un panorama de estas reformas a nivel federal hasta 1994 puede verse en Fix-Zamudio y Cossío Díaz (1996).

6 De la extensa bibliografía, véase Cabrera (1997).

7 Dada la ambigüedad de las disposiciones constitucionales, se trató de zanjar la cuestión en el nivel de las disposiciones reglamentarias (Ley de Amparo). Al respecto se produjeron tres posiciones: a) la de quienes opinaban que el amparo no procedía de ningún modo contra resoluciones judiciales (como ocurría en el Acta de Reformas de 1847); b) la de quienes sostenían que el amparo era procedente sólo contra violaciones constitucionales directas; c) y la de quienes pensaban que el amparo podía interponerse contra las resoluciones judiciales que aplicaran de manera errónea las leyes ordinarias. Esta última posición fue la que terminó por triunfar, primero en materia penal y, más tarde, también en la civil.

252 8 Un proceso similar puede advertirse, en tiempos más recientes, en relación con el llamado "recurso extraordinario" en Argentina, el cual permite a los tribunales federales revisar las resoluciones de los tribunales provinciales cuando se plantea una "cuestión federal" según el modelo norteamericano. Sin embargo, el concepto de "sentencia arbitraria" que ha creado la jurisprudencia argentina ha abierto la puerta para impugnar toda clase de violaciones, de modo que el recurso "extraordinario" ha pasado a ser bastante "ordinario". Véase Sagüés (1989: 306 y ss.).

LA REFORMA EN MÉXICO

.....

siones se dejan sentir hasta nuestros días y, sin duda, tendrán todavía influencia en los cambios que están por venir.

Con este trasfondo puede entenderse muy bien que algunos de los cambios en la organización judicial a partir de 1917 tuvieron como motor la omnipresente amenaza del rezago y la consiguiente necesidad de introducir *mayor eficiencia* en el funcionamiento de los tribunales federales. Dado que el principal cuello de botella se encontraba en la Suprema Corte, pues éste era el órgano que conocía en primera o segunda instancia de los amparos que se interponían contra resoluciones judiciales, un socorrido método de solución fue el aumento periódico en el número de ministros. Así, en 1928 ese número aumentó de 11 —que había sido la composición histórica de la Corte desde 1824— a 16. También en esa ocasión se introdujo el funcionamiento de la Suprema Corte en tres salas de cinco ministros cada una (desde 1917 la Corte había funcionado solamente en Pleno), buscando así mayor eficiencia a través de la especialización. En 1934 volvió a aumentar el número de ministros, que llegó entonces a 21, distribuidos en cuatro salas. Si bien en la creación de una sala especializada en materia laboral pesó mucho el factor ideológico y político (como signo de la alianza entre el Estado surgido de la Revolución Mexicana y las masas trabajadoras), no hay duda de que el incremento en el número de ministros permitió desahogar de manera más ágil la carga de trabajo de la Corte. Por último, en 1951 se introdujo la figura de los ministros supernumerarios (cinco en número) que, además de suplir en sus ausencias a los numerarios, conformaban una sala auxiliar que contribuía a sobrellevar las pesadas cargas de trabajo del máximo órgano judicial del país.

No hay duda de que existe una tensión irreductible entre el aumento periódico en el número de ministros y el papel de la Suprema Corte como órgano último de control de la constitucionalidad. La Corte podía haber seguido incorporando más ministros y salas a su composición, aproximándose así al modelo de tribunal supremo vigente en algunos países europeos (Francia, Italia o Alemania), que cuentan incluso con más de cien magistrados, pero ello equivalía a despedirse casi en definitiva de la función del control constitucional en sentido estricto. Acerca de esto último, hay que tomar en cuenta, por un lado, que la justicia

EN BUSCA DE UNA JUSTICIA DISTINTA. EXPERIENCIAS DE REFORMA EN AMÉRICA LATINA

constitucional exige órganos judiciales de composición reducida, y, por otro lado, que el control que ejercía la Corte ya era de por sí modesto en aquel entonces, a causa del reducido espacio que le concedían el enorme peso del control de legalidad y el no menos aplastante peso político de la Presidencia de la República.

En vista de lo anterior, en 1951 se crearon los primeros tribunales colegiados de circuito, como desprendimiento de la competencia de la Corte, con la función expresa de auxiliar a ésta en la tramitación de los amparos judiciales. Si bien se generaron problemas adicionales de coordinación en la distribución de competencias entre la Suprema Corte y los tribunales colegiados, esta estrategia permitió aligerar efectivamente la carga de trabajo de la Corte y abrió la puerta para que ésta se especializara en la materia propiamente constitucional. Puede afirmarse que ha sido, por tal motivo, una estrategia eficaz, a la que se ha recurrido periódicamente al incrementar cada vez más la competencia de los tribunales colegiados, a los que ahora se han trasladado, como consecuencia de la reforma de 1999, los asuntos que la propia Corte considere que carecen de suficiente relevancia para justificar su intervención.

Conviene añadir que la política de crecimiento de la Suprema Corte —y, con mayor razón, su sustitución a partir de los años cincuenta— no se tradujo en un crecimiento equivalente en el resto del Poder Judicial federal. A comienzos de la década de los setenta, el Poder Judicial contaba con un número de órganos jurisdiccionales apenas mayor al que tenía cuarenta años antes, en un país que había sufrido dramáticos cambios en términos de crecimiento poblacional, niveles de educación, grado de urbanización, expectativas de vida, etc. Sin duda, esto contribuyó a agravar el problema del acceso a la justicia y a aislar a los tribunales federales de las cuestiones que afectaban a la mayoría de la población.

La tensión a la que hemos aludido, es decir, la que existe entre las funciones de un órgano judicial supremo ordinario y un órgano de control político-constitucional, ha sido la segunda fuente de debates recurrentes, así como de reformas e intentos de reforma, a partir de 1917. Decimos "intentos de reforma", pues justamente algunos proyectos que tenían el propósito de deslindar esas dos funcio-

LA REFORMA EN MÉXICO

.....

nes no prosperaron en su momento, ya fuera por razones "técnicas" o, sobre todo, por motivos "políticos", ya que algunos de tales cambios hubieran implicado un incómodo aumento de poder y autoridad a favor de la Suprema Corte. Llegamos así a la tercera fuente de cambios y reformas a la composición y funciones del Poder Judicial federal a partir de 1917: el ajuste y la adaptación a la conveniencia política del régimen autoritario que se consolidó a partir de los años treinta.

Varios son los cambios que se deben a esta última racionalidad. Entre los más importantes podemos mencionar los siguientes:

- (i) El cambio en el modo de nombramiento de los ministros de la Corte (1928), que dejaron de serlo por el Congreso para pasar a ser designados por el presidente de la República con aprobación del Senado, según el modelo norteamericano;
- (ii) la introducción de la posibilidad de que el presidente de la República pidiera al Congreso la destitución de ministros, magistrados y jueces federales (1928, suprimida en 1982);
- (iii) la supresión de la inamovilidad judicial y su sustitución por periodos sexenales coincidentes con los periodos de gobierno del presidente de la República (1934). Aunque la inamovilidad de los ministros se restableció en 1944, en 1951 se estableció como edad de retiro forzoso la de setenta años;
- (iv) la creación de órganos jurisdiccionales fuera del Poder Judicial que, si bien quedaron subordinados a éste a través del amparo (en materia fiscal y laboral, por ejemplo), implicaron, por un lado, mayor influencia del Ejecutivo en la administración de justicia en ámbitos políticamente sensibles y, por otro, un debilitamiento institucional del Poder Judicial;
- (v) los cambios en la competencia de los tribunales federales, destinados a sustraer de su conocimiento materias políticamente sensibles (elecciones, educación, reforma agraria) o, al menos, a reducir el riesgo de una política judicial independiente.

EN BUSCA DE UNA JUSTICIA DISTINTA. EXPERIENCIAS DE REFORMA EN AMÉRICA LATINA

Respecto a este último punto, hay un ejemplo sumamente revelador de la manipulación de la competencia de la Suprema Corte, como presunta consecuencia de la independencia y el "activismo" de la Segunda Sala (administrativa), sobre todo en materia fiscal.⁹ En 1958, el Congreso de la Unión modificó las Leyes de Amparo y Orgánica del Poder Judicial Federal para transferir al Pleno de la Corte —compuesto por 21 ministros— la competencia exclusiva para conocer de la inconstitucionalidad de leyes, que previamente correspondía a cada una de las salas, integradas por sólo cinco ministros. Esto hizo más difícil la concesión de amparos contra leyes y contribuyó a un mayor rezago. Así, el entonces ministro de la Suprema Corte, Felipe Tena Ramírez, pudo identificar únicamente cinco tesis de jurisprudencia obligatoria dictadas entre 1958 y 1966, a pesar de que la Corte había resuelto más de mil amparos contra leyes durante dicho periodo.¹⁰ Además, de una muestra de 49 ejecutorias publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* durante un periodo de 33 meses entre 1964 y 1968, en solamente ocho había ganado el quejoso, y de ellas, cinco se referían a leyes estatales. Como se dijo, otra consecuencia de la modificación competencial de 1958 fue el creciente rezago en los amparos contra leyes ante el Pleno. Según el mismo Tena Ramírez, el rezago en este rubro pasó de 800 asuntos en 1958 a 2.422 en 1966. Una muestra de 57 tesis importantes del Pleno dictadas en 1968 revelaba que los juicios estaban durando, en promedio, seis años.¹¹ Esto, sin duda, contribuía a reducir aún más la efectividad de este procedimiento de amparo.¹²

9 Schwarz (1977: nota 192, apartado V).

10 Se trata de "La reforma de 1968, en materia administrativa, al Poder Judicial de la Federación", *El Foro*, vol. 10, 1968, pp. 55 y ss., citado por Schwarz (1977).

11 La muestra de ejecutorias y tesis de jurisprudencia las tomó y analizó el propio Schwarz (1977).

12 Otra forma de influir sutil e indirectamente en el funcionamiento de la Corte derivaba de la facultad de nombramiento de los ministros por el presidente de la República. Con base en una regla no escrita, el presidente acostumbraba hacer la mitad de los nombramientos entre los miembros de la carrera judicial y la otra mitad entre personas ajenas al Poder Judicial. Esto último favoreció el nombramiento de ministros que permanecieron pocos años en la Corte, ya fuera porque estuvieran próximos al retiro o porque tuvieran esperanzas de continuar su carrera política. En ambos casos, es comprensible que, por gratitud o interés, tenían incentivos para ver bajo una luz favorable las políticas del Poder Ejecutivo. Véase Fix-Fierro (1999).

LA REFORMA EN MÉXICO

.....

El ejemplo ofrecido muestra que la capacidad de la Suprema Corte para llevar a cabo una política jurídica propia e independiente del Ejecutivo estaba claramente acotada. No obstante, en numerosos casos la Suprema Corte pudo aprovechar y ampliar los escasos márgenes de maniobra que el régimen hegemónico le concedía; en otros, no fue así.¹³ En todo caso, está fuera de discusión que un enfrentamiento directo con el Ejecutivo resultaba del todo impensable.

2. LAS REFORMAS JUDICIALES DE 1987 Y 1994: DE PODER DE TERCERA A TERCER PODER

2.1. La reforma de 1987 y la transición judicial

Frente a las tres lógicas o racionalidades en la reforma judicial a partir de 1917 que antes han sido descritas, es posible sostener que la reforma judicial de 1987 inició una "transición" en el ámbito del poder judicial en México, en el sentido de que se marca un nuevo rumbo en la evolución de las instituciones judiciales de nuestro país. De ello hubo plena conciencia en los círculos políticos, judiciales y académicos. Así, por ejemplo, en el dictamen a la iniciativa presidencial en la Cámara de Senadores se dice que "la reforma que analizamos reviste la mayor importancia en la historia del Poder Judicial Federal; antes de esta reforma este Poder vivió una época y a partir de ahora vivirá una diferente..."¹⁴ También lo entendió con claridad un magistrado de circuito que ahora es ministro de la Suprema Corte, al sostener que el significado político de la reforma radicaba en el impulso al tránsito de un régimen presidencialista autoritario a uno presidencial auténticamente democrático.¹⁵

13 Schwarz (1977) documenta cuidadosamente estos casos hasta comienzos de los setenta. En muchos de ellos, la Corte trató de encontrar resquicios y márgenes de maniobra para hacer procedente el amparo en asuntos políticamente sensibles que en principio estaban sustraídos a tal protección. Así, por ejemplo, aun cuando el amparo resultaba improcedente contra resoluciones presidenciales dotatorias y restitutorias de tierras, la Corte permitía el amparo en relación con la ejecución de tales resoluciones.

14 Citado por Del Palacio (1987: 319).

15 Gudiño Pelayo (1991: 263). Desde el ámbito académico, véase en especial los ensayos de Fix-Zamudio sobre la Suprema Corte como tribunal constitucional (1987) y de Del Palacio (1987).

EN BUSCA DE UNA JUSTICIA DISTINTA. EXPERIENCIAS DE REFORMA EN AMÉRICA LATINA

Tres fueron los cambios centrales introducidos en 1987. El primero consistió en transferir a los tribunales colegiados de circuito la decisión última en los amparos de legalidad, es decir, aquéllos en que se controvierte la incorrecta aplicación de una ley ordinaria, dejando en manos de la Suprema Corte, en lo esencial, los asuntos de constitucionalidad. Con ello, la reforma no sólo llevó a su conclusión lógica la línea evolutiva iniciada en 1951 con la instalación de los primeros tribunales colegiados, sino que estableció, también por primera vez en más de un siglo, una separación nítida entre las esferas jurídicas de la legalidad y la constitucionalidad, haciendo posible el surgimiento, cuando menos en un plano orgánico, de una verdadera *justicia político-constitucional* distinta de la *justicia ordinaria*. La reforma no sólo quiso abrir la puerta a una auténtica y más dinámica interpretación constitucional,¹⁶ sino que por esta vía se pretendía también que la Suprema Corte interviniera de manera más directa en la definición de cuestiones constitucionales sustantivas, no sólo en problemas formales de competencia y procedimiento, y que ejerciera mucha mayor influencia en la política pública. Las reformas de 1994, 1996 e incluso 1999, ensancharon significativamente esta posibilidad.

Además, la reforma otorgó mayores facultades a la Suprema Corte como órgano de gobierno y administración del Poder Judicial de la Federación –por ejemplo, para la creación de tribunales y juzgados–, lo que permitió acelerar el proceso de crecimiento de la institución y lograr una mayor especialización técnica de las funciones de gobierno y administración que serían transferidas después, en 1995, al Consejo de la Judicatura Federal.

El segundo cambio importante consistió en el establecimiento, en la Constitución federal, de *bases constitucionales expresas para los tribunales locales y garantías judiciales para sus integrantes*. En efecto, en el artículo 116, fracción III, de la Constitución (y respecto del Distrito Federal, en la entonces fracción VI del artículo 73) se señaló que las constituciones y leyes locales garantizarían la independencia de

16 Véase Gudiño Pelayo (1991). Con razón, Cossío (2002: 114 y ss.) califica la teoría constitucional desarrollada por la Suprema Corte entre 1940 y 1994 como "minimalista", queriendo decir con ello que la Corte redujo voluntariamente su propia capacidad de llevar a cabo un control constitucional efectivo.

LA REFORMA EN MÉXICO

.....

jueces y magistrados en el ejercicio de sus funciones y que también fijarían "las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados". Esta última disposición sentaba, pues, las bases para el establecimiento de la *carrera judicial*. Motivados por ello, dos Estados (Sinaloa, Coahuila) crearon al año siguiente los primeros consejos de la judicatura que hubo en el país, por entender que "este órgano viene a ser el único instrumento jurídico que garantiza la independencia de los jueces y magistrados en el ejercicio de sus funciones...".¹⁷

Respecto de los magistrados de los Tribunales Superiores y Supremos Tribunales de Justicia, la reforma dispuso que, para ser nombrados, debían reunir los mismos requisitos que los ministros de la Suprema Corte, y que debían escogerse preferentemente, al igual que los jueces, "entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica". Por último, la reforma estableció también la inamovilidad de los magistrados locales, pues dispuso que luego de haber sido reelegidos después de un periodo inicial sólo podrían ser privados de sus puestos en los términos que dispusieran las constituciones y las leyes de responsabilidades de servidores públicos locales. Aunque los objetivos de esta disposición han sido eludidos de manera más o menos abierta por algunos estados –en los que, sin motivación, se deja de ratificar a los magistrados, o bien, en los que se ha establecido un único periodo en el cargo– su inclusión expresa en la Constitución ha convertido la permanencia en los cargos judiciales estatales en un principio que luego ha reforzado la jurisprudencia de la Suprema Corte, al establecer que cualquier decisión de remoción o no ratificación requiere fundarse y motivarse.¹⁸

17 Tal fue el testimonio, rendido algunos años más tarde, de Jorge Romero Zazueta, presidente del Supremo Tribunal de Justicia y del Consejo de la Judicatura del Estado de Sinaloa, en Consejo de la Judicatura Federal (1995: 121).

18 Como se sabe, la Suprema Corte de Justicia ha otorgado amparos, en años recientes, a varios magistrados a los que ha considerado ratificados tácitamente, ordenando su reinstalación en el cargo.

EN BUSCA DE UNA JUSTICIA DISTINTA. EXPERIENCIAS DE REFORMA EN AMÉRICA LATINA

El tercer cambio es el que instituyó el *Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal*. No obstante que este órgano naufragó pronto por lo limitado de sus atribuciones y porque le tocó actuar por primera vez durante un proceso electoral sumamente agitado y polémico (1988), su creación implicó un reconocimiento de las insuficiencias del sistema de calificación electoral vigente y el primer paso efectivo en la judicialización de la materia político-electoral, a la que ésta se había resistido por más de cien años. La semilla plantada en ese entonces fructificaría, en menos de una década, en una genuina jurisdicción electoral federal, competente no sólo para resolver cuestiones de legalidad sino también de constitucionalidad en la materia, con un alto grado de imparcialidad y eficacia reconocidas por todos los actores políticos.¹⁹

Aunque se produjo unos cuantos años después, también puede mencionarse, en el contexto de las reformas de 1987, la creación de los tribunales agrarios (1992). Como parte de las reformas de liberalización económica promovidas por el gobierno del presidente Salinas y ya en el proceso de negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, se reformó la Constitución para dar por terminado, definitivamente, el reparto agrario, al mismo tiempo que se permitía la conversión de los terrenos ejidales en parcelas privadas susceptibles de venta. Con el establecimiento de los tribunales agrarios como órganos jurisdiccionales encargados de resolver toda clase de controversias relacionadas con la tierra, el presidente de la República dejó de ser la máxima autoridad agraria; es decir, la materia agraria se despolitizó y se judicializó en forma similar a la ocurrida con la materia electoral.

El nuevo rumbo que marcan las reformas de 1987 puede entenderse y explicarse, globalmente hablando, en el contexto de la democratización política iniciada una década antes, así como de la liberalización económica promovida por el gobierno federal a partir de 1982. De este modo, el poder judicial empezó a dejar de ser un poder de tercera para tomar su lugar propio, como poder *jurídico*, al lado de los dos poderes políticos. Sin embargo, la llamada reforma judicial de 1994 tendría

19 Véase Eisenstadt (1999).

LA REFORMA EN MÉXICO

.....

un impacto todavía más profundo en el ámbito judicial y desataría una dinámica que dura hasta nuestros días, a la luz de la cual deben juzgarse las perspectivas de la reforma judicial del futuro. Por tal motivo, se hace enseguida una descripción bastante detallada del proceso de aprobación de esa reforma.

2.2. La reforma de 1994: ¿el Big Bang de la reforma judicial?

El 5 de diciembre de 1994, a escasos días de haber tomado posesión de su cargo, el presidente Ernesto Zedillo, en cumplimiento de una promesa de campaña,²⁰ envió al Senado de la República una iniciativa de reforma a varios artículos de la Constitución federal en relación con el sistema de justicia. Además de innovaciones importantes en el ámbito de la procuración de justicia y la seguridad pública, la iniciativa proponía también cambios significativos en la estructura y funciones del Poder Judicial de la Federación. De manera específica, se definía una nueva composición para la Suprema Corte, al tiempo que se ampliaba su competencia en cuestiones de constitucionalidad. Igualmente se establecía el Consejo de la Judicatura Federal como órgano de gobierno y administración del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte, y se instituía una carrera judicial formal.

La iniciativa fue rápidamente aprobada por ambas cámaras del Congreso y la mayoría de las legislaturas de los estados, a pesar de que algunos miembros de la oposición y otros críticos señalaban que la iniciativa era demasiado importante como para examinarla y aprobarla con tanta premura, sin haber hecho una consulta más amplia entre los expertos y sectores interesados. La propuesta de que se convocara un periodo especial de sesiones del Congreso para discutir la iniciativa fue desechada por el partido gobernante, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), y por el principal partido de oposición, el Partido Acción Nacional

20 El 14 de julio de 1994, Zedillo, entonces candidato presidencial del Partido Revolucionario Institucional (PRI), pronunció un importante discurso de campaña en la ciudad de Guadalajara, Jalisco. El discurso delineó "diez propuestas para un nuevo sistema de seguridad y justicia". Seis de las diez propuestas se referían al control de la delincuencia y al sistema de justicia penal. Véase Zedillo (1994).

EN BUSCA DE UNA JUSTICIA DISTINTA. EXPERIENCIAS DE REFORMA EN AMÉRICA LATINA

(PAN). El Partido de la Revolución Democrática (PRD), de izquierda, le negó entonces su apoyo a la iniciativa.²¹

A pesar de la celeridad con la que fue aprobada, la iniciativa del presidente Zedillo recibió un nivel desusadamente elevado de atención por la prensa y otros actores interesados. Algunos de los más reconocidos editorialistas y columnistas de la prensa nacional expresaron su opinión sobre la iniciativa, lo mismo que otros sectores sociales, como los empresarios y las organizaciones no gubernamentales. La mayoría estaba de acuerdo, en principio, con las propuestas de Zedillo, considerándolas un "buen comienzo".²² La Facultad de Derecho y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) organizaron sendas mesas redondas sobre la iniciativa de reforma que recibieron amplia cobertura en la prensa.²³ En aparente respuesta a las opiniones de distintos actores interesados, el Senado introdujo varios cambios a la iniciativa presidencial.²⁴

La propuesta más controvertida en la iniciativa de Zedillo era, sin duda, la disposición transitoria que enviaba al retiro forzoso y anticipado a los 26 ministros de la Suprema Corte. La justificación explícita era que las nuevas facultades de la Suprema Corte como tribunal constitucional requerían una composición altamente calificada y mucho más reducida. También se argumentó que la Corte podía regresar a su composición original de 11 ministros porque ya no había un problema de rezago y, además, se transferían las tareas administrativas de la Corte al Consejo de la Judicatura Federal.²⁵ Sin embargo, como ya se dijo, esta dispo-

21 Véanse las notas de prensa en *La Jornada, Reforma y Excelsior*, de diciembre de 1994. El decreto de reforma se publicó el 31 de diciembre de 1994, para que la mayoría de sus disposiciones entraran en vigor al día siguiente.

22 Véase "Oportuna y positiva iniciativa para reformar el sistema judicial", en *La Jornada*, 7 de diciembre de 1994.

23 *La Jornada*, 14 y 15 de diciembre de 1994.

24 Puede verse un panorama de los cambios en Fix-Zamudio y Cossío Díaz (1996: 548 y ss.).

25 Véase "Iniciativa de reformas de los órganos del Poder Judicial de la Federación", en Fix-Zamudio y Cossío Díaz (1996: 583-584). La afirmación de que el rezago era prácticamente inexistente requiere una precisión. De acuerdo con las estadísticas publicadas por la Suprema Corte de Justicia, al 1 de diciembre de 1994 había todavía 2.366 asuntos de su competencia

LA REFORMA EN MÉXICO

.....

sición pudo deberse a otras razones, no reveladas públicamente, como la corrupción en el propio Poder Judicial federal.²⁶

Muchos comentaristas criticaron esta disposición. Uno de ellos incluso llamó al presidente Zedillo un "Fujimori azteca", porque, en su opinión, la propuesta de retiro de los ministros equivalía a un "golpe de Estado" técnico contra uno de los poderes.²⁷ Otros consideraron que si bien nadie "en su sano juicio" metería las manos al fuego a favor de la honestidad y capacidad de todos los jueces, tampoco correspondía lanzar una "sentencia irremisible" contra el cuerpo judicial entero.²⁸ Sin embargo, resulta altamente revelador que ningún crítico defendiera a los ministros por sus méritos individuales como juristas,²⁹ y tampoco ninguno de ellos alegó que la disposición impugnada fuera inaceptable porque la Corte había estado realizando una función muy importante en esos años. El consejo directivo de la Barra Mexicana —el más prestigiado de los colegios de abogados— definió su postura en el debate a través de un breve desplegado de prensa dirigido al

pendientes (*Informe de labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, 1995, Anexo: 429). Por supuesto, hay una gran distancia entre este número y el enorme rezago de casi 38.000 asuntos pendientes que se acumularon ante la Suprema Corte en los años cincuenta (Fix Zamudio y Cossío Díaz, 1996: 583).

26 Que el Poder Judicial y la Suprema Corte no eran totalmente inmunes a la corrupción resulta ilustrado por un sonado caso, en el que dos magistrados de circuito fueron destituidos y procesados por haber aceptado dinero para dejar libre a un homicida. En relación con el caso, también se presentaron cargos contra un ministro de la Corte, quien renunció y salió del país. Recientemente este ex ministro fue detenido en Texas, en Estados Unidos, y su extradición a México estaba pendiente de resolución.

27 Raymundo Rivapalacio, "El Fujimori azteca", *Reforma*, 12 de diciembre de 1994.

28 Miguel Ángel Granados Chapa, "Reforma (per)judicial", *Reforma*, 12 de diciembre de 1994. Granados Chapa agregó que era preferible destituir a los ministros individualmente.

29 Por el contrario, más bien se cuestionaban las "capacidades jurídicas" de al menos siete de ellos, porque habían hecho una carrera más política que jurídica. Véase "Evitar el uso político de la Corte, fin de la iniciativa presidencial", *La Jornada*, 14 de diciembre de 1994. Un ex ministro, Salvador Díaz Rocha, quien renunció a su cargo para convertirse en senador, señaló, de acuerdo con la prensa, que los "nombramientos políticos" no eran un problema significativo. Sin embargo, ante el hecho de que, a los ojos de algunos, tales nombramientos podían contribuir a distorsionar el desempeño de la Corte, consideró que los cambios que se proponían eran "sanos". Véase "Niegan excesos en nombramiento de ministros", *Reforma*, 14 de diciembre, 1994.

EN BUSCA DE UNA JUSTICIA DISTINTA. EXPERIENCIAS DE REFORMA EN AMÉRICA LATINA

Congreso de la Unión.³⁰ La Barra Mexicana manifestó que compartía plenamente los propósitos de la reforma e hizo observaciones sobre algunos de sus puntos. De manera particular, expresó su apoyo a las disposiciones que pretendían impedir que los altos funcionarios fueran directamente designados como ministros de la Suprema Corte, pero guardó total silencio sobre la cuestión del retiro forzoso de los ministros en funciones.³¹

Comprensiblemente, la propuesta causó considerable molestia y descontento entre los propios ministros de la Suprema Corte. De acuerdo con las notas de prensa, los ministros se reunieron varias veces a puerta cerrada para analizar la iniciativa presidencial y para ponerse de acuerdo en una posición común. Varios ministros amenazaron con renunciar, pero finalmente no lo hicieron. Se anunció un acto de protesta pública que pretendían realizar varios jueces, magistrados y ministros frente al Palacio Nacional, y que fue cancelado al día siguiente.³² Un funcionario judicial dijo que el Poder Judicial de la Federación no era la policía judicial federal que requería una limpia.³³ Divididos entre ellos mismos, y sintiendo quizá que su causa despertaba escasa simpatía pública, los ministros no lograron hacer una declaración pública, ni colectiva ni individualmente. Resulta obvio que, a final de cuentas, los ministros fueron víctimas del bajo perfil público que la propia Suprema Corte cultivó conscientemente durante mucho tiempo.³⁴

30 Barra Mexicana, Colegio de Abogados, "La reforma al Poder Judicial", *Excelsior*, 15 de diciembre de 1994.

31 En México no es obligatoria la pertenencia a una barra de abogados para ejercer la profesión. Por tanto, las barras o colegios de abogados existentes son organizaciones voluntarias y relativamente débiles. La mayoría de las veces, su compromiso con el progreso de la profesión y del Estado de derecho es, en el mejor de los casos, precario. De acuerdo con Concha y Caballero (2001: 217) varios presidentes de tribunales superiores dijeron que la mayoría de los colegios de abogados son organizaciones poco representativas, que claramente tienen objetivos políticos, y que por eso florecen de manera particular en época de elecciones. Estos colegios no cumplen ningún papel significativo respecto de la administración de justicia y el sistema jurídico del estado.

32 Véase "Divide a ministros reforma judicial" y "Preocupan despidos en la Suprema Corte", *Reforma*, 8 y 9 de diciembre de 1994; "División entre magistrados ante la iniciativa de reforma", *La Jornada*, 14 de diciembre de 1994.

33 "Preocupan despidos en la Suprema Corte", *Reforma*, 9 de diciembre de 1994.

34 Por supuesto, la Suprema Corte había tratado de hacer de su invisibilidad pública una virtud:

LA REFORMA EN MÉXICO

.....

Poco tiempo después, en 1996, en el contexto de una importante reforma electoral, se introdujo dos importantes cambios más en el Poder Judicial de la Federación. Primero, el entonces Tribunal Federal Electoral fue incorporado formalmente al Poder Judicial de la Federación y se amplió su competencia para conocer de las controversias electorales locales. En segundo lugar, se otorgó a la Suprema Corte la facultad de examinar la constitucionalidad de las leyes electorales federales y locales, las cuales habían sido explícitamente excluidas de su competencia por la reforma de 1994, siguiendo la tradición que excluía, desde hacía más de cien años, el conocimiento judicial de las cuestiones político-electorales.

Casi tres años más tarde, en 1999, el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados aprobaron una nueva reforma constitucional, propuesta inicialmente por la propia Suprema Corte de Justicia, y que tenía el propósito de hacer algunos "ajustes" al Consejo de la Judicatura Federal, pero que en realidad lo privó de su autonomía y lo sometió al control de la Corte. La reforma tuvo como claro antecedente la rivalidad más o menos abierta que se gestó entre la Corte y el Consejo a partir de 1995. La apariencia de "bicefalía" en el Poder Judicial federal no resultó sostenible y se resolvió claramente a favor del máximo tribunal del país. Según los términos de esta reforma, la Corte designa a cuatro de los siete integrantes del Consejo y tiene la facultad de revisar las resoluciones más importantes de éste, así como de ordenarle la expedición de los acuerdos generales que considere convenientes. Esta reforma, sin duda, es contraria al propósito original y al espíritu de la reforma de 1994 —e incluso a la idea misma de un Consejo de la Judicatura—, que era el de privar a la Suprema Corte del gobierno y la administración del resto del Poder Judicial, en vista de las consecuencias negativas que se daban en él debido al vigente sistema a cargo de la Corte. Sin embargo, la misma reforma de 1994 no privó a la Corte de toda responsabilidad en el gobierno y la administración del Poder Judicial,³⁵ y la reforma de 1999 no hizo sino reconocer que la correlación de fuerzas favorecía a la Corte.

"... la labor jurisdiccional no puede prestarse a grandilocuencias o a afanes protagónicos", se lee significativamente en el informe anual del presidente de la Suprema Corte correspondiente a 1992 (p. LVI).

35 Sobre el particular, véase Fix-Fierro (1997).

EN BUSCA DE UNA JUSTICIA DISTINTA. EXPERIENCIAS DE REFORMA EN AMÉRICA LATINA

En el ámbito jurisdiccional, la reforma confirió a la Corte la facultad de resolver sólo los asuntos que considere de "importancia y relevancia", reenviando los demás a los tribunales colegiados de circuito.

A fines de ese mismo año, la Suprema Corte, por iniciativa propia, estableció una comisión integrada por jueces federales, abogados y académicos que se encargaría de elaborar un proyecto de nueva Ley de Amparo. La comisión trabajó arduamente durante un año, analizando y sistematizando varios cientos de propuestas presentadas por la profesión jurídica. El proyecto elaborado por la comisión fue presentado y discutido en un congreso jurídico nacional a fines de 2000 y, después de una revisión a cargo de los ministros mismos, se hizo llegar a las instancias correspondientes.³⁶ Su texto contiene importantes innovaciones técnicas, pero el aspecto más significativo es que se propone dar mayor fuerza a las resoluciones del Poder Judicial a través de la declaración general de inconstitucionalidad y de la llamada declaración de interpretación conforme. La declaración general de inconstitucionalidad significa que las disposiciones inconstitucionales no sólo se desapliquen en el caso concreto ("fórmula de Otero"), sino que se anulen de manera plena, lo cual beneficia a quienes no han acudido al amparo para combatir dichas disposiciones. En cambio, en los casos en que una disposición combatida sólo resulta constitucional en los términos de una determinada interpretación, la declaración de interpretación conforme permite obligar a los órganos administrativos, y no sólo a los judiciales, a seguir dicha interpretación en la aplicación de la ley.

Aunque la doctrina se ha pronunciado desde hace tiempo sobre la conveniencia de estos cambios,³⁷ hasta fines de 2003 ni el presidente de la República ni los miembros Congreso de la Unión han adoptado formalmente el proyecto. Este rechazo tácito a la aprobación del proyecto de la Corte puede deberse a la existencia de temas públicos de mayor urgencia, así como a la necesidad de examinar con cuidado la propuesta misma, pero quizá se deba también a cierta resistencia

36 Véase Suprema Corte de Justicia de la Nación (2001).

37 Véase el análisis detallado del proyecto de nueva Ley de Amparo, de Zaldívar Lelo de Larrea (2002).

LA REFORMA EN MÉXICO

.....

a otorgar aún mayor poder y más recursos a los tribunales federales. No puede descartarse, pues, algún grado de resentimiento político, en el sentido de querer que el Poder Judicial sienta que, si bien tiene la última palabra en materia constitucional, en el toma y daca del juego político las reglas y las jerarquías son distintas.

Finalmente, a fines del año 2000, el presidente de la Suprema Corte, ministro Genaro David Góngora Pimentel, en otra ruptura con la "tradición", señaló públicamente su desacuerdo con el proyecto de presupuesto judicial para el año 2001,³⁸ adoptando una estrategia de confrontación con el Ejecutivo y el Legislativo que rindió frutos, pues el presupuesto judicial federal finalmente aprobado aumentó casi 90 por ciento en términos reales respecto del presupuesto del año 2000, un incremento que resulta tanto más notable por cuanto se produjo en momentos de austeridad fiscal. Más aún, hasta la conclusión de su periodo como presidente de la Suprema Corte a fines de 2002, el ministro Góngora promovió una propuesta para otorgar un porcentaje fijo del presupuesto federal al Poder Judicial, de modo de ponerlo a salvo de negociaciones y vaivenes políticos. Tampoco dicha propuesta ha prosperado —aunque en el Congreso se han presentado varias iniciativas en tal sentido— y no parece probable que pueda hacerlo en un futuro cercano.

Por lo que se refiere a las *entidades federativas*, la reforma de 1994 parece haber tenido los efectos de un *Big Bang*. Si bien esta reforma no impuso cambios obligatorios en los poderes judiciales locales, sí abrió la puerta para que éstos iniciaran cambios propios en el plano constitucional y legislativo, inspirándose en las

38 En su informe de labores correspondiente al año 2000 afirmó: "*Lo diré muy claro: hacen falta más recursos personales y materiales, esto es, más dinero en el presupuesto, para contar con más Jueces, más tribunales, mayor capacitación del personal y más herramientas modernas, como computadoras y otros instrumentos de trabajo [...] Sin exagerar, tenemos un presupuesto más que tercermundistas, si consideramos que no alcanza ni el 1% respecto del Presupuesto de Egresos de la Federación, mientras las necesidades son enormes en materia de planta judicial, instalaciones y materiales de trabajo. Además, resulta políticamente escandaloso que en un Estado cada vez más desarrollado, incluso miembro de la OCDE, sus tribunales de justicia sigan a la cola de los presupuestos públicos y, como consecuencia, no se diferencian en muchos aspectos de los de principios de siglo". Véase *Informe de labores que rinde el Ministro Genaro David Góngora Pimentel 2000*, México, SCJN, 2000, p. 21 (Énfasis en el original).*

EN BUSCA DE UNA JUSTICIA DISTINTA. EXPERIENCIAS DE REFORMA EN AMÉRICA LATINA

transformaciones introducidas a nivel federal. Como señalan Hugo Concha y José Antonio Caballero, autores de un estudio reciente sobre estos poderes judiciales, a partir de la reforma judicial federal de 1994

las entidades federativas de todo el país empezaron a sufrir una serie de presiones tanto del interior de sus localidades como del exterior, para transformar el funcionamiento de sus instituciones judiciales. Aun cuando la reforma federal de 1994 no constituyó un modelo de cambio único para todo el país, sin duda fue el detonante que expuso la evidente necesidad de reconstituir el papel de estas instituciones.³⁹

Así, a partir de 1995, prácticamente todas las entidades federativas han reformado y renovado de manera sustancial el marco constitucional y legislativo de sus poderes judiciales. 15 entidades federativas han establecido consejos de la judicatura y la carrera judicial, con interesantes modalidades propias. Muchos estados han buscado formas más equilibradas de nombramiento de los magistrados de los Supremos Tribunales y Tribunales Superiores de Justicia, tratando de reducir su otrora subordinación política al Ejecutivo local, mediante una mayor participación de la legislatura, de los consejos de la judicatura mismos e incluso de la llamada sociedad civil. También resultan notables los cambios que han introducido en términos de modernización administrativa y de crecimiento en el número de órganos jurisdiccionales, lo que se ha logrado en buena medida gracias al aumento significativo de los presupuestos judiciales.⁴⁰ Inclusive, varios estados han comenzado a experimentar con el establecimiento de una jurisdicción constitucional, a cargo del respectivo Tribunal Superior o Supremo Tribunal de Justicia (así, al menos, los estados de Coahuila, Guanajuato, Tlaxcala, Veracruz), lo que implicará resolver complejos problemas de coexistencia y concurrencia con las competencias de control constitucional asignadas actualmente a la Suprema Corte.⁴¹

39 Concha y Caballero (2001: 12).

40 Un panorama detallado de todos estos cambios se encuentra en Concha y Caballero (2001).

41 Véase al respecto Ferrer MacGregor (2003).

LA REFORMA EN MÉXICO

.....

En resumen, puede decirse entonces que el proceso de reforma judicial en el nivel de los estados empezó en 1995 y todavía se encuentra en proceso de desarrollo, si bien la profundidad, el modo y el ritmo de la reforma varían notablemente de entidad a entidad.

3. TEMAS Y PERSPECTIVAS DE LA REFORMA JUDICIAL EN MÉXICO: LOS COSTOS DE LA "INCERTIDUMBRE DEMOCRÁTICA"

A diferencia de otros países latinoamericanos, antes de las reformas constitucionales de diciembre de 1994 no había en México —ni en los círculos académicos o profesionales, ni en la opinión pública— una discusión amplia y profunda sobre la reforma de la justicia. Es cierto que la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) en 1990 contribuyó a atraer la atención pública hacia los graves problemas que aquejaban, sobre todo, al sistema de justicia penal. En sus primeros años de existencia, la CNDH hizo numerosas recomendaciones que más tarde se convirtieron en reformas legislativas y en medidas de política pública.⁴² Pero el resto del aparato de justicia se mantuvo más o menos a la sombra. Además, no había diagnósticos sistemáticos, basados en estudios empíricos serios, y, por tanto, no se observaba ningún esfuerzo visible para analizar distintas opciones de política en relación con la reforma judicial.

No obstante lo anterior, la preocupación por la seguridad pública y la justicia se encontraba claramente presente en la sociedad, como lo pone de manifiesto el discurso de Ernesto Zedillo en Guadalajara y las plataformas electorales de los principales partidos en 1994. Dicha preocupación persiste en el ánimo de la opinión pública según revelan todo tipo de encuestas y, en vista de que el juego político se ha hecho más abierto y democrático, cabe esperar que los principales actores políticos respondan ante sus representados, sí no con cambios y resultados visibles, sí al menos con discursos y propuestas.⁴³

42 Madrazo (1993: 85 y ss.).

43 Las encuestas de opinión que empiezan a abordar la imagen pública del Poder Judicial muestran que éste encuentra niveles muy bajos de aprobación, lo que, por otro lado, sucede con casi todas las demás instituciones públicas. La población tiene, en general, muy mala opinión

EN BUSCA DE UNA JUSTICIA DISTINTA. EXPERIENCIAS DE REFORMA EN AMÉRICA LATINA

En lo que sigue se hace un breve análisis de intereses, estrategias y propuestas actuales de los diversos actores de la escena pública mexicana en materia de reforma judicial.

3.1. LEGISLADORES Y PARTIDOS POLÍTICOS

Como ya se dijo, y a juzgar por sus plataformas políticas y sus iniciativas legislativas, los partidos políticos otorgan evidente relevancia al tema de la reforma del sistema de justicia y de seguridad pública. Si bien es político en el fondo, pues termina afectando el ejercicio del poder en sentido amplio (¿y qué otra cosa significa el concepto de "Estado de derecho"?), se trata de un tema que atraviesa transversalmente las divisiones ideológicas habituales, de modo que, por un lado, es suficientemente amplio como para que todos los partidos puedan perfilarse y generar capital político a partir de él, y por el otro, parece susceptible de mayor consenso y negociación que otros temas de la agenda pública (la reforma energética, por mencionar sólo uno) en los que no se ha logrado la aprobación de reformas significativas.⁴⁴

Sin embargo, llama la atención que los propios partidos políticos y sus legisladores no hayan sido capaces de transformar en cambios legislativos y en políticas públicas concretas un tema políticamente generoso como el de la justicia. Si bien es cierto que diputados y senadores (e incluso las legislaturas locales) han estado activos en la presentación de iniciativas en años recientes, prácticamente ninguna de ellas ha prosperado. Conviene, pues, examinar este punto con mayor detalle a fin de desentrañar sus posibles causas.

Un análisis de las iniciativas presentadas por diputados y senadores a sus cámaras, en relación con el sistema de justicia, revela que, si bien es reducido

de la honestidad e imparcialidad de los jueces, y encuentra que los costos y dilaciones de la justicia son inaceptables. Véase, por ejemplo, la encuesta llevada a cabo en el Distrito Federal en 1996 y publicada en el N° 41, julio, de la revista *Voz y Voto*.

44 Cabe recordar que si el PRD no aprobó finalmente la reforma de 1994, fue más por razones de procedimiento que de fondo.

LA REFORMA EN MÉXICO

.....

en comparación con el total de iniciativas legislativas, su número va en aumento.⁴⁵ Así, por ejemplo, si se toman en cuenta únicamente las iniciativas relacionadas con la organización y las competencias de los tribunales llevadas ante la Cámara de Diputados (pues también sobre otros ámbitos de la justicia existen iniciativas),⁴⁶ se pueden contabilizar 10 iniciativas en el periodo de 1997 al año 2000, pero más de 30 de este último año hasta fines de 2003.⁴⁷ Aunque las iniciativas presentadas al Senado no pudieron contabilizarse de manera confiable para todo el periodo, sí puede afirmarse que también en ese órgano legislativo se han presentado no menos de 10 iniciativas de interés a partir del año 2000.⁴⁸

Desde el punto de vista de su contenido, la variedad de tópicos relacionados con los tribunales es amplia, según se aprecia en la siguiente lista:

- (i) facultad de iniciativa legislativa para la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- (ii) presupuesto fijo para el Poder Judicial;
- (iii) compensación financiera por la Federación a los poderes judiciales locales por los asuntos de "jurisdicción concurrente" (federal) que atienden;⁴⁹

45 No fue posible realizar un estudio similar en relación con la justicia local. A la fecha, las páginas de *Internet* de los congresos estatales no contienen, en general, información detallada sobre las iniciativas presentadas, de modo que no puede hacerse ninguna afirmación confiable sobre el número y la calidad de dichas iniciativas. Puede suponerse, sin embargo, que también en las entidades federativas ha aumentado la actividad legislativa en relación con la justicia.

46 Otros temas de las iniciativas legislativas son: las comisiones de derechos humanos, la autonomía y el procedimiento de designación del Procurador General de la República y la creación de un ombudsman en materia ambiental, entre otras.

47 La información se obtuvo del listado de iniciativas y de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, consultables en su página *web* (www.cddhcu.gob.mx) (consultada en octubre de 2003).

48 Información obtenida de las páginas *web* del Senado (www.senado.gob.mx) y de los partidos políticos representados en esa cámara (consultadas en octubre de 2003).

49 Varias iniciativas en este sentido han sido presentadas por legislaturas locales.

EN BUSCA DE UNA JUSTICIA DISTINTA. EXPERIENCIAS DE REFORMA EN AMÉRICA LATINA

- (iv) abuso de la suspensión en el amparo por los llamados "giros negros";⁵⁰
- (v) Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: renovación escalonada de los magistrados de la Sala Superior; revisión de sus sentencias, en materia de constitucionalidad, por la Suprema Corte; facultades de revisión de las resoluciones y actos de los órganos electorales locales; jurisprudencia obligatoria;
- (vi) reparación de daños por error judicial o por funcionamiento anormal en el servicio de administración de justicia;
- (vii) modificación de la "fórmula de Otero" (efecto *inter partes* de las sentencias que declaran la inconstitucionalidad de disposiciones generales en el juicio de amparo);
- (viii) supresión de la inactividad procesal como causal de sobreseimiento en el juicio de amparo;
- (ix) publicidad de las resoluciones del Poder Judicial federal;
- (x) incorporación de los tribunales administrativos (agrarios, laborales, contencioso-administrativos) al Poder Judicial;
- (xi) procedimiento de nombramiento de los ministros de la Suprema Corte (supresión de la intervención del presidente de la República);
- (xii) ratificación y edad de retiro forzoso de los magistrados de los tribunales administrativos federales;

50 Los llamados "giros negros" son negocios tales como bares y discotecas que funcionan de manera irregular. Para evitar la clausura por las autoridades administrativas, los dueños de estos negocios se "amparan", es decir, piden la suspensión del acto reclamado, incluso antes de que éste se produzca, con la presentación de la demanda de amparo. La suspensión les permite continuar funcionando en lo que continúa la tramitación del juicio principal. Las iniciativas responden a la impresión de excesiva liberalidad con la que los jueces de distrito otorgan la suspensión en esta clase de asuntos. Sin embargo, al menos en el Distrito Federal dicha liberalidad se ha reducido con motivo del escándalo que provocó recientemente el incendio de una discoteca que provocó la muerte de varias personas.

LA REFORMA EN MÉXICO

.....

- (xiii) introducción de la figura de jueces de vigilancia penitenciaria;
- (xiv) defensoría de oficio;
- (xv) jurisdicción para menores infractores;
- (xvi) tramitación del amparo directo (resolución de fondo por los tribunales colegiados de circuito, amparo "para efectos");
- (xvii) creación de tribunales locales de casación;
- (xviii) conversión de los Tribunales Unitarios de Circuito en tribunales colegiados;
- (xix) Presidente de la Suprema Corte como presidente provisional en ausencia del presidente de la República;
- (xx) supresión de la facultad investigadora de la Suprema Corte de Justicia;
- (xxi) colegiación obligatoria de los profesionistas y mayores requisitos para ejercer como abogado litigante ante los tribunales federales.

Los legisladores de los tres partidos principales (PRI, PAN, PRD), pero también los de los más pequeños, han estado bastante activos en la presentación de iniciativas. En algunos de los temas hay incluso una verdadera "insistencia", como en el del presupuesto del Poder Judicial, en el que han sido presentadas tres iniciativas, o en el del otorgamiento de la facultad de iniciativa legislativa a la Suprema Corte de Justicia, sobre la cual existen también varios proyectos. Muchas de las iniciativas se refieren, sin duda, a temas de primera importancia, como el federalismo judicial, el ejercicio profesional de los abogados, o el acceso a la asesoría jurídica de los justiciables. Sin embargo, no puede perderse de vista que la gran mayoría de las iniciativas no han superado ni siquiera el examen de las comisiones legislativas. Esto puede deberse a varias razones. Por un lado, hay iniciativas que sí tocan temas en los que el consenso político es difícil, como puede ocurrir con la limitación de las facultades del Tribunal Electoral en la revisión de resoluciones y actos de las autoridades electorales locales, o el presupuesto para el

EN BUSCA DE UNA JUSTICIA DISTINTA. EXPERIENCIAS DE REFORMA EN AMÉRICA LATINA

Poder Judicial establecido como porcentaje fijo. En otros casos, la propuesta es pobre o impráctica desde un punto de vista técnico, aunque sea bien intencionada políticamente hablando (el abuso de la suspensión en el amparo por los "giros negros", por ejemplo).

A la desatención legislativa del tema contribuye, sin duda, el que los legisladores no puedan "profesionalizarse" en el ámbito legislativo, ya que no hay reelección inmediata, lo que, a diferencia de otros países, les impide especializarse e identificarse *públicamente* como expertos en el tema de la reforma judicial, con el fin de sacar de él un capital político efectivo. No se advierte que los mismos legisladores hagan publicidad a sus iniciativas, como tampoco que se esfuercen en explicarlas y justificarlas ante la opinión pública.⁵¹ Se tiene así la impresión de que presentan iniciativas en este tema como lo hacen en cualquier otro, según se ofrezca la oportunidad. Su falta de éxito parece revelar entonces un insuficiente interés por impulsarlas vigorosamente y negociar su aprobación, más que una carencia de viabilidad política. La explicación podría ser que se trata de "méritos" ante las dirigencias partidistas, que deberán tomarse en cuenta para la propuesta de un ulterior cargo, más que de esfuerzos por representar y defender los intereses de los ciudadanos.

Más aún, la aparente amplitud de las propuestas es engañosa. La mayoría de ellas se centra en cambios muy concretos y puntuales –y en esto no se diferencian de otras iniciativas legislativas–, cuando en el tema de la justicia hace falta una redefinición de fondo de todo el sistema, como la ha habido en otros ámbitos institucionales. Puede afirmarse, pues, que no hay una visión coherente ni profunda sobre las transformaciones que requiere el país en esta materia, pero tal carencia no es privativa de los legisladores. Por desgracia, esa visión tampoco puede encontrarse en el campo judicial ni en el académico.

274

En resumen, nuestros legisladores parecen más reactivos que activos y, salvo algunas propuestas novedosas y bien encaminadas (como lo relativo al ejercicio

51 Si tuvieran que hacerlo, quizá su alcance tendría que ser otro, pues una opinión pública crítica no se conformaría con cambios puntuales y limitados.

LA REFORMA EN MÉXICO

.....

profesional de los abogados), no superan las limitaciones de la discusión pública, que sigue siendo muy pobre. Aunque la situación del diagnóstico empírico ha mejorado gracias a algunos importantes estudios publicados en años recientes,⁵² el debate público no ha llegado al examen serio y sistemático de las distintas estrategias y alternativas de la reforma. Lo sucedido con el anteproyecto de nueva Ley de Amparo, impulsado por la Suprema Corte de Justicia, es un buen ejemplo. Si bien el anteproyecto tiene aspectos discutibles y propuestas que podrían ir más lejos, no cabe duda de que constituye un esfuerzo serio por modernizar de conjunto este sector de la legislación. Por desgracia, políticamente se encuentra en el limbo, pues ni siquiera ha sido adoptado por ningún partido o legislador para ser discutido en el Congreso.

En otras palabras, las iniciativas legislativas en el Congreso de la Unión constituyen un fiel reflejo de las virtudes, pero, sobre todo, de los defectos del proceso de la reforma judicial en México. El hecho de que no toda propuesta de ley se convierta en norma vigente y la circunstancia de que los diversos proyectos tengan que someterse a un proceso de negociación y compromiso tiene indudables ventajas frente a la aplanadora legislativa con la que contaban el presidente de la República y su partido en otros tiempos. En cambio, tiene, hasta ahora, la desventaja de la ineficacia, la estrechez de miras y la incertidumbre.

3.2. Presidente de la República

El otrora *factótum* de la política jurídica de la nación se convierte ahora en un actor entre varios, en materia de impulso a los cambios legislativos que requiere el país, lo que no quiere decir, por otro lado, que no siga teniendo un peso especial en el proceso legislativo. Por lo que se refiere a la reforma judicial, sí parece haber perdido el impulso y el rumbo de la reforma de 1994. Ello se debe en parte a que el Ejecutivo parece carecer ahora de un órgano o dependencia encargada de formular, impulsar y canalizar la política jurídica del gobierno.⁵³ En

52 Por ejemplo: Zepeda Lecuona (1999), Concha y Caballero (2001); Sarre y López Ugalde (2002), González Placencia (2002), Bergman *et al.* (2003).

53 Fix Fierro (1998).

EN BUSCA DE UNA JUSTICIA DISTINTA. EXPERIENCIAS DE REFORMA EN AMÉRICA LATINA

el sexenio 1982-1988, la política jurídica en materia de reforma a la justicia fue desarrollada de manera bastante activa por la Procuraduría General de la República (PGR).⁵⁴ Pero a partir de 1988 la PGR entró en un abierto proceso de descomposición interna, de corrupción y escándalos con motivo de la lucha contra el narcotráfico, lo que minó los impulsos reformistas que pudieran haber salido de ella y, en todo caso, los reorientó hacia los temas más urgentes de la persecución del delito (el combate a la delincuencia organizada, por ejemplo).

A partir de 1994, las preocupaciones en torno a la reforma de la justicia en el ámbito del Ejecutivo se han concentrado, comprensiblemente, en el tema de la seguridad pública. No resulta sorprendente, entonces, que en materia de una reforma judicial más amplia no haya cambios importantes cuya propuesta haya salido de la Presidencia de la República.⁵⁵ Más aún, incluso en el propio campo de la seguridad pública y la justicia penal, hasta ahora no se observa que el actual gobierno (2000-2006) haya logrado formular e impulsar la reforma integral que tanta falta hace. El Programa Nacional de Procuración de Justicia 2001-2006, por ejemplo, plantea la creación de un "nuevo modelo de procuración de justicia" pero, cuando se revisan los "conceptos fundamentales" del nuevo modelo, se advierte que, en esencia, se están proponiendo cambios operativos, pues se habla de "mayor responsabilidad profesional", "mecanismos de selección más estrictos" o "mayor comunicación con las procuradurías de justicia locales". Sin duda estos objetivos son importantes y necesarios, pero su alcance es limitado si el *modelo* mismo de procuración de justicia es el que está en cuestión, como parece sugerir el propio Programa.⁵⁶

54 Véase, por ejemplo, PGR (1988).

55 Hay que recordar que sí hubo reformas importantes propuestas por el Ejecutivo, pero en el campo penal (delincuencia organizada, acusación penal, etc.). La reforma judicial de 1999 no fue una propuesta original del presidente y en algunos aspectos fue en realidad una verdadera contrarreforma si se considera que modificó algunas de los cambios propuestos en 1994 por el mismo presidente Zedillo. Otras reformas (como la de 1999 al régimen de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos) han salido de los partidos políticos o se han negociado con ellos.

56 El Programa Nacional de Procuración de Justicia se puede consultar en www.pgr.gob.mx/planca/pnpj.pdf.

LA REFORMA EN MÉXICO

.....

En cambio, en el Programa Nacional de Seguridad Pública⁵⁷ se propone reformar el marco jurídico en materia de seguridad pública, procuración y administración de justicia, y en este sentido se enuncian algunos cambios puntuales (otorgamiento de validez al testimonio policial o que la víctima del delito forme parte del proceso penal), junto con otros de mayor alcance, como la promulgación de un solo Código Penal y un solo Código de Procedimientos Penales para toda la República. En entrevistas con los medios de comunicación, el secretario de Seguridad Pública, Dr. Alejandro Gertz Manero, ha sido mucho más claro y explícito en sus propuestas: se trata de lograr que la averiguación previa y el proceso penal se compacten en un solo procedimiento, en el que el Ministerio Público esté controlado por el juez. Se pretende también promover los juicios orales, una justicia cívica inmediata y la reparación del daño a la víctima del delito. Sin embargo, el secretario se queja de las dificultades y los obstáculos políticos para convertir estas propuestas en iniciativas de ley que puedan ser aprobadas. Considera que el problema de negociar con los legisladores no está tanto en el rechazo de las propuestas, sino en la pasividad con la que han sido recibidas.⁵⁸ Un obstáculo político que no mencionó es que sus propuestas probablemente choquen también con el enfoque de la Procuraduría General de República, cuyo ámbito de responsabilidad está siendo invadido por la propuesta de manera inevitable.

Además de la PGR y la SSP, hay otras dependencias del Ejecutivo federal que están legitimadas y seguramente interesadas en el tema de la seguridad pública y la reforma judicial, como la Oficina Presidencial para la Innovación Gubernamental o la Consejería Jurídica, pero hasta el momento no se conocen proyectos o iniciativas públicas que provengan de estas dependencias. Una contribución de éstas en tal sentido enriquecería el debate público, pero estaría sujeta a las dificultades políticas ya analizadas.

57 Publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 14 de enero de 2003.

58 Véase la transcripción de las entrevistas con la revista *Quehacer Político* y con la agencia Notimex de los días 27 y 29 de agosto de 2003, respectivamente, la cual se puede consultar en www.ssp.gob.mx.

3.3. Suprema Corte de Justicia de la Nación

Sin duda, la principal novedad en el escenario público de la reforma judicial es el surgimiento, a partir de 1995, de la Suprema Corte de Justicia como un actor visible y relevante, con capacidad de iniciativa política propia. Ya en 1994 los ministros de la Corte, presintiendo que se avecinaban cambios importantes que les afectaban, discutieron y prepararon sus propias propuestas de reforma judicial, que entregaron a Ernesto Zedillo una vez que éste fue declarado presidente electo. El grupo de trabajo que creó Zedillo para estudiar la cuestión retomó algunas propuestas de los ministros y desechó otras, particularmente las relativas al gobierno y la administración del Poder Judicial.⁵⁹

Como hemos visto antes, aunque la visibilidad y el peso institucionales de la Suprema Corte y del Poder Judicial han ido en aumento a partir de entonces, como consecuencia, sobre todo, de las espinosas cuestiones públicas que han tenido que resolver los tribunales federales, ha sido variable la fortuna de los proyectos y las iniciativas de reforma que ha impulsado la Suprema Corte. La rapidez con la que fueron aceptadas sus propuestas de reforma en 1999 contrasta con el rechazo tácito de los demás actores políticos al anteproyecto de nueva Ley de Amparo. El éxito que coronó la presión pública ejercida por el presidente de la Corte, a fines de 2000, para lograr un aumento sustancial de presupuesto al año siguiente se ve empañado por el fracaso en la aprobación de un presupuesto fijo anual para el Poder Judicial federal.

Ello no ha sido impedimento para que la Suprema Corte continúe su activismo en la materia. Recientemente, y advirtiendo el estado insatisfactorio de la discusión pública, la Corte ha anunciado la realización de una "Consulta nacional sobre la reforma integral y coherente del sistema de impartición de justicia en el Estado mexicano", cuyo título es todo un programa.⁶⁰ El diagnóstico del que parte la convocatoria es muy general y vago, pues se limita a afirmar algunos

59 Cossío (2002: 63, nota 105).

60 La convocatoria puede consultarse en la página *web* de la Suprema Corte: www.scjn.gob.mx.

LA REFORMA EN MÉXICO

.....

lugares comunes.⁶¹ La justificación de la consulta, por otra parte, se reduce a la "necesidad de plantear una reforma integral y coherente de nuestro sistema de impartición de justicia, (que) ha sido señalada por diversos sectores en nuestro país como una tarea de la máxima importancia". Desde el punto de vista técnico y político, también es bastante obvio que "la labor de conceptuar un sistema de justicia que responda ampliamente a las necesidades actuales del país, no debe ser acometida por una sola institución, ni debe confiarse a una sola persona, ya que implica valoraciones sociales y de problemas legales". En relación con los temas que la Suprema Corte propone a consulta, se trata, en esencia, de los mismos que están en la discusión pública y legislativa, incluyendo, claro está, aquellos en los que la propia Corte tiene un interés directo. Aunque están ausentes los temas de "organización, gobierno y administración" de la impartición de justicia (lo que sería relevante en relación con los consejos de la judicatura, por ejemplo), la lista está abierta a cualquier otro tema "de interés".

Sin duda, es de celebrarse esta nueva iniciativa de la Suprema Corte, así como es de desear que de ella salgan propuestas viables que sean efectivamente aprobadas. Sin embargo, a estas alturas, los ministros habrán aprendido ya que la alta prioridad pública que indudablemente tiene el tema de la reforma de la justicia no se traduce en prioridad política inmediata, y que la imparcialidad jurisdiccional y el papel institucional no partidista de la Corte no garantizan la aprobación de sus iniciativas por los otros dos poderes. A cambio, hay bastante certidumbre de que la autoridad que ha ganado la Corte hace improbable (aunque no imposible) la aprobación de una reforma al Poder Judicial federal que no contara con su aprobación. Le queda así, al menos, una capacidad de veto nada despreciable que impediría la aprobación de reformas radicales como la de 1994.

Sin embargo, sería deseable que en la Suprema Corte se reflexionara más profundamente sobre las posibles trampas y los riesgos que implica un papel "activista" en este sentido; es decir, no sólo en términos de las cuestiones puramente juris-

61 Por ejemplo: "El estado de derecho y la seguridad jurídica son condiciones imprescindibles para la estabilidad y la paz social".

EN BUSCA DE UNA JUSTICIA DISTINTA. EXPERIENCIAS DE REFORMA EN AMÉRICA LATINA

dicionales. Aunque resulta comprensible que en la situación actual, caracterizada por una transición política que no acaba de definir su rumbo, la Suprema Corte se vea impulsada a presentarse como un órgano con capacidad de liderazgo en una arena institucional más amplia, no puede perderse de vista que, al tener la facultad de anular las iniciativas y proyectos de los otros dos poderes (con los consiguientes costos políticos para éstos), la Corte corre riesgos evidentes en el resbaloso terreno de la iniciativa puramente política que no esté cubierta por el ropaje simbólico del discurso racional del derecho. Dicho en otros términos: si la Suprema Corte no logra legitimar convincentemente su actuación *política* a través de la argumentación *jurídica* que despliega en sus fallos (y no en otra clase de iniciativas), ¿qué impedimento hay para que los demás actores la consideren como un órgano que persigue abiertamente sólo un interés político y sea tratada en consecuencia? La capacidad de movilización y actuación políticas de un órgano judicial son limitadas. Aunque goce de apoyo "difuso" entre la población, carece de los instrumentos que le permiten movilizar el apoyo "específico" suficiente que lo defiendan de los embates de los representantes de otros intereses políticos.

3.4. Abogados

El papel de los abogados en la definición y rumbo de la reforma de la justicia ha sido menor hasta ahora, y posiblemente siga siéndolo en el futuro. Esto se debe esencialmente a que en México las profesiones jurídicas carecen de una organización fuerte y visible que les permita intervenir de manera efectiva en las propuestas de política jurídica de los poderes institucionales y otros sectores sociales. Ello no significa, por supuesto, que los abogados no hayan desempeñado ningún papel relevante en los procesos de cambio jurídico, ni que no puedan desempeñarlo en el futuro. Sin duda existen organizaciones profesionales, como la Barra Mexicana Colegio de Abogados, que realizan constantemente actividades relacionadas con temas de actualidad en la política jurídica⁶² y que toman

62 En años recientes (2001 y 2002), la Barra Mexicana Colegio de Abogados ha convocado a sus socios y a otros miembros de la profesión a proponer las reformas constitucionales y legales que, en su opinión, requiere la modernización del orden jurídico nacional.

LA REFORMA EN MÉXICO

.....

posición, a través de desplegados de prensa, por ejemplo, respecto de determinadas propuestas de cambios constitucionales y legales, como la reforma judicial de 1994.

Sin embargo, y sin negar la influencia que tales actividades y posturas puedan tener, resulta difícil medir su impacto y, sobre todo, determinar si tal impacto se debe más bien a la influencia personal y política de algunos distinguidos miembros de la profesión que también lo son de los colegios de abogados, y no tanto al peso de la organización misma. En consecuencia, puede afirmarse que las organizaciones profesionales seguirán desempeñando un papel más bien menor y reactivo en el debate sobre la reforma de la justicia.

3.5. Juristas académicos

El de los juristas académicos es un grupo que tradicionalmente ha ejercido bastante influencia en la política jurídica del país, entre otras razones debido a que algunos de sus integrantes más destacados han ocupado, en algún momento o en otro, altos cargos públicos que les han permitido impulsar y poner en práctica algunas de sus ideas. Sin embargo, y como sucede con los colegios de abogados, en ocasiones resulta difícil determinar qué tanto la influencia de estos juristas se debe a su pertenencia a una institución académica específica y no a su propia persona. No obstante, sí existen instituciones académicas que han desarrollado un perfil propio que favorece una participación más institucional en la discusión y el diseño de ciertas políticas jurídicas, incluyendo la reforma de la justicia. Sin duda, es el caso del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, el cual, al decir de dos observadores extranjeros,⁶³ es una institución que decidió desde hace tiempo invertir en el "derecho puro", es decir, en una concepción más técnica y más abierta del derecho frente a la habitual en otros medios universitarios. Ello les ha permitido a distinguidos miembros del Instituto participar en el diseño y puesta en marcha de algunas de las nuevas instituciones jurídicas requeridas por las transformaciones políticas y económicas de las últimas décadas, pero

63 Dezalay y Garth (1995).

EN BUSCA DE UNA JUSTICIA DISTINTA. EXPERIENCIAS DE REFORMA EN AMÉRICA LATINA

también ha hecho posible su reconocimiento institucional como centro productor y promotor de nuevas ideas jurídicas.

No obstante lo anterior, y a pesar de que el tema de la reforma judicial ha estado presente periódicamente en el ámbito de las preocupaciones académicas, algunas reformas concretas han tenido muy poca preparación en términos de una discusión científica precedente. El ejemplo más claro de esta afirmación es el Consejo de la Judicatura, institución sobre la cual un solo autor mexicano había publicado trabajos de importancia antes de 1994.⁶⁴ La situación ha empezado a cambiar en tiempos recientes, gracias a que varias instituciones académicas y centros de investigación han empezado a realizar y publicar investigaciones de carácter empírico sobre el funcionamiento de la justicia mexicana y sobre aspectos tales como la duración y los costos de los juicios ejecutivos mercantiles; la eficiencia del procedimiento del cobro de créditos ante la justicia local; la efectividad de la procuración de justicia penal; el funcionamiento de los tribunales agrarios; la organización y desempeño institucionales de los poderes judiciales locales, la calidad de las sentencias penales, etc.⁶⁵ En la medida en que estas investigaciones se amplíen, será posible discutir algunos temas de la reforma judicial sobre una base empírica más firme que contribuya a evitar las generalizaciones y los diagnósticos ligeros.

3.6. Medios de comunicación y sociedad civil

Para cualquier observador medianamente atento de los medios de comunicación en México resulta evidente que ha aumentado la cobertura de las noticias relacionadas con la justicia. Pero, al igual que en otras latitudes, el interés de los medios se concentra en asuntos escandalosos o notorios, especialmente de carácter pe-

64 Entre otros trabajos del mismo autor, véase por ejemplo Fix Zamudio (1992).

65 Dichas instituciones y centros son, además del propio Instituto de Investigaciones Jurídicas, el Instituto Tecnológico Autónomo de México, ITAM (Departamento de Derecho), el Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE (División de Estudios Jurídicos), el Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C., CIDAC, y el Instituto de la Judicatura Federal, que es un órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal. Véanse los estudios citados en la nota 45, *supra*.

LA REFORMA EN MÉXICO

.....

nal, lo que ya en sí mismo ofrece inevitablemente una imagen distorsionada de la justicia y sus problemas. Los temidos "juicios paralelos" en los medios, así como los "periodicazos" a los que acostumbran recurrir algunos litigantes para presionar a las autoridades judiciales, aunque contribuyen a incrementar la percepción pública de la justicia, también aumentan la desconfianza hacia sus instituciones, ya de por sí elevada y periódicamente reforzada por toda clase de teorías de la conspiración. Y aún si los medios quisieran ofrecer una imagen de la justicia más ajustada a la realidad, resulta difícil transmitir a la opinión pública, en escasos renglones, el funcionamiento complejo y técnico de un proceso judicial. No obstante, al menos un periódico nacional, el diario *Reforma*, está intentando dar mayor espacio a noticias y reportajes amplios sobre el poder judicial en nuestro país.

En suma, es indudable el papel de los medios de comunicación en la creación de una conciencia pública sobre la justicia y en la promoción de una presión difusa pero efectiva para la reforma y el cambio. En particular las encuestas de opinión, con todas las reservas teóricas y metodológicas que se les pueda oponer,⁶⁶ constituyen un importante instrumento para identificar las expectativas de la población respecto del sistema de justicia, aunque sean difusas e inconsistentes, lo que puede traducirse más adelante en base de proyectos de reforma que cuenten con mayor visibilidad y legitimidad.

Por su parte, la llamada "sociedad civil", concepto impreciso aunque útil, es un factor que tiene cada vez mayor peso en los procesos de cambio y reforma institucional en los países democráticos. Compuesta por toda clase de organizaciones (como los llamados organismos no gubernamentales u ONG) y grupos de interés, cumple funciones similares a las de los medios de comunicación, muchas veces en alianza y simbiosis con ellos. Como sucede también con los medios, la sociedad civil es cada vez más de carácter internacional y no hay duda de que las presiones que provienen de ella pueden ser bastante efectivas, como lo comprueban varios acontecimientos recientes, demostrando así que los gobiernos mexi-

66 Niklas Luhmann observa (1972: 5), no sin alguna ironía, que en la realidad las encuestas no recaban opiniones y mucho menos disposiciones a la acción, sino sólo respuestas.

EN BUSCA DE UNA JUSTICIA DISTINTA. EXPERIENCIAS DE REFORMA EN AMÉRICA LATINA

canos a veces son más sensibles a la opinión pública externa que a la interna. Aunque no pueda establecerse un vínculo inmediato y directo con la reforma judicial de 1994, conviene recordar que el sistema de justicia en México recibió fuertes críticas de diversas fuentes cuando se discutió en el Congreso de los Estados Unidos la ratificación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte,⁶⁷ por lo que no resulta irrazonable suponer que esta circunstancia tuvo cierta influencia en las decisiones políticas que llevaron a dicha reforma.

3.7. Organismos internacionales

Por último, cabe mencionar el papel relevante que, en temas de justicia, desempeñan los organismos internacionales, especialmente los dedicados a los derechos humanos y al financiamiento del desarrollo. Los derechos humanos, en particular, han sido la puerta de entrada para el escrutinio que han ejercido diversos organismos internacionales sobre nuestro sistema de justicia, pues está claro que ahí se encuentran las mayores deficiencias en este ámbito, en particular en la justicia penal.

Las diversas etapas por las que han pasado las reacciones del gobierno mexicano ante estos organismos resultan reveladoras de la creciente influencia del plano internacional, pero también de los avances que le permiten al primero asumir una posición más abierta y confiada frente a los segundos. Baste recordar que cuando la Comisión Interamericana de Derechos Humanos admitió, a mediados de los años ochenta, las primeras quejas individuales contra México debido a presuntos fraudes cometidos en elecciones locales y a la falta de mecanismos para remediarlos, la primera respuesta del gobierno fue negar toda legitimidad a ese organismo para examinar asuntos "estrictamente internos". La Comisión no aceptó, con razón, tales argumentos y si bien no hizo recomendaciones específicas al gobierno mexicano en esa ocasión, sí dejó en claro que se requerían avances decididos en el campo de la justicia electoral, lo que ocurrió pocos años

284

67 En parte debido a la desconfianza hacia la justicia de los tres países (que se debe a distintas razones), el Tratado crea mecanismos internacionales de solución de controversias, como los del capítulo XIX en materia de prácticas desleales de comercio.

LA REFORMA EN MÉXICO

.....

después y de manera casi espectacular. Más adelante, en 1994, el gobierno mexicano aceptó formalmente la presencia de observadores electorales. Ya en un plano más general, en 1998 se realizó, a invitación del gobierno mexicano, la primera visita a México de la Comisión Interamericana para observar *in loco* la situación de los derechos humanos, y a fines de ese año nuestro país reconoció la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. La visita, en 2001, del relator especial de Naciones Unidas para la independencia de magistrados y abogados, y el informe sobre el estado de la justicia mexicana que presentó al año siguiente, muestran, por su parte, que el escrutinio internacional no necesariamente llega a resultados más serios y objetivos que los que puedan obtenerse internamente, y que los órganos públicos están en condiciones de desvirtuar con confianza algunas de las críticas y recomendaciones que se les pueda hacer.⁶⁸

Por lo que se refiere a los llamados organismos internacionales del desarrollo, como el Banco Mundial, el BID o USAID, llama la atención que, en contraste con otros países latinoamericanos, estos organismos no hayan logrado desempeñar, hasta ahora, un papel relevante en la reforma judicial mexicana, aunque no hay duda de que pueden desempeñarlo en el futuro. La democratización política abre la puerta para una especie de "mercado de la reforma judicial" en el nivel de las entidades federativas, donde es posible que estos organismos encuentren oportunidad de promover estudios y proyectos específicos.⁶⁹

4. A MODO DE CONCLUSIÓN

Las líneas anteriores reflejan un panorama de gran complejidad, tanto en la trayectoria que ha recorrido hasta ahora la reforma judicial en México, como en la que pueda seguir de aquí en adelante. Como proceso, se trata de una reforma que

68 Ver el informe del relator y la respuesta del Poder Judicial federal en Suprema Corte de Justicia (2002).

69 Al momento de redactar estas líneas, el Banco Mundial ha iniciado un importante proyecto que se centra en los poderes judiciales de las entidades federativas.

EN BUSCA DE UNA JUSTICIA DISTINTA. EXPERIENCIAS DE REFORMA EN AMÉRICA LATINA

ha perseguido objetivos diversos y un tanto erráticos en distintos momentos. En tiempos más recientes, en que el tema ha adquirido relevancia internacional, ha procedido sin basarse en diagnósticos claros y completos, sin seguir un plan sistemático y sin llevar a cabo una discusión pública suficiente. En el momento actual no está definido con precisión el rumbo que la reforma judicial deba seguir en el futuro inmediato, pues si bien hay numerosos temas ya planteados en la agenda pública, ellos no cubren algunas de las deficiencias más notorias del sistema (el acceso a la justicia o la reforma procesal, por mencionar sólo algunos). A lo anterior se agregan confusiones conceptuales y operativas, como la existente entre las cuestiones de seguridad pública y los problemas propiamente judiciales. Por último, cabe advertir la falta de capacidad técnica en la formulación de iniciativas y proyectos, así como la ausencia de un impulso político decidido para su realización. Los resultados de los cambios aprobados hasta ahora han sido relativamente modestos, lo que contribuye a la sensación de insatisfacción respecto de lo logrado.

A cambio de ese balance, si es verdad que la reforma judicial ha surgido de las transformaciones más profundas de la sociedad mexicana y de sus nuevas expectativas en relación con el derecho y las instituciones jurídicas, puede concluirse que el proceso no se detendrá, pues constituye un factor importante de estabilización del cambio político y económico. Y si hasta el momento no se han producido éxitos arrolladores, tampoco ha habido fracasos espectaculares que obligaran a enterrar, por un tiempo, las expectativas de mayores transformaciones.

Dicho lo anterior, conviene resaltar dos fronteras (o, mejor quizá, horizontes) de la reforma judicial para los próximos años, que no se desprenden directamente de lo expuesto en apartados anteriores, pero que resultan de especial trascendencia:

286

La primera frontera se encuentra en la justicia de las entidades federativas. Aunque no se puede afirmar que la justicia federal se desempeñe en un nivel óptimo, hay razones políticas (el llamado nuevo federalismo, por ejemplo), pero también técnicas, institucionales e incluso económicas, por las cuales es necesario invertir en una mejora real de la justicia local. Los sistemas judiciales de las entidades

LA REFORMA EN MÉXICO

.....

federativas constituyen, por su tamaño y complejidad, pero también por las características mismas del federalismo mexicano, la base de la justicia del país. Cada vez resulta menos viable pensar en que el Poder Judicial federal pueda controlar o corregir todas las deficiencias de la justicia estatal y municipal. Por ello, nuestro sistema judicial debería tender hacia el modelo norteamericano, en el que la gran mayoría de los asuntos se inician y concluyen ante la justicia local, mientras que la justicia federal, además de conocer de los asuntos propiamente federales, ejerce un control muy selectivo sobre el sistema de justicia en su conjunto. Esto significa, en contrapartida, que pueden generarse diferencias cada vez más marcadas entre las entidades federativas, las cuales serán reforzadas, quizá, por el financiamiento internacional de proyectos piloto en algunas de ellas.

La segunda frontera se encuentra en la educación y la profesión jurídicas. Sin nuevos modos de entender y ejercer el derecho, y sin controles de acceso a la profesión, de poco servirán los cambios orgánicos y procesales en el marco de la reforma judicial. Los grandes esfuerzos que ahora se realizan en el campo de la formación y capacitación judiciales enfrentarán grandes dificultades para sustituir los modelos del pensamiento jurídico tradicional absorbidos por sus funcionarios en las escuelas de derecho, y quizá lograrán, cuando mucho, producir una cierta homogeneidad en relación con los dispares niveles de preparación con los que ingresan al poder judicial.

Si alguna lección se puede aprender con vistas al futuro de la reforma de la justicia en México es que ella pasa inevitablemente por el campo de la política; esto es, que su trayectoria se definirá, para bien y para mal, en la discusión y la negociación públicas y no más por la voluntad de un solo hombre o de una sola institución, por ilustrada o bienintencionada que pueda ser.