

LA SUPREMA CORTE Y EL SISTEMA NACIONAL DE IMPARTICIÓN DE JUSTICIA: ¿ADÓNDE VA LA REFORMA JUDICIAL?

José Antonio CABALLERO*

Sergio LÓPEZ-AYLLÓN**

Alfonso OÑATE***

SUMARIO: I. *¿Qué hace un Poder Judicial en una democracia?* II. *La reforma judicial en México.* III. *¿Qué hacer con la reforma judicial?* IV. *El Poder Judicial y la reforma del Estado.* V. *¿Y qué hay con la Suprema Corte de Justicia de la Nación?* VI. *Conclusiones.*

Para todos resulta evidente el nuevo papel que juega la Suprema Corte de Justicia en el entramado institucional del país. Ante los conflictos normales de los actores políticos en un entorno de pluralidad y diversidad de intereses, muchos de los asuntos públicos —desde la viabilidad del presupuesto hasta las implicaciones de las conversaciones del “gober precioso”,¹ el presupuesto de egresos,² la suspensión de los anuncios del presidente Fox³ o la “ley televisa”—⁴ acaban por resolverse en la Suprema Corte. Cierto, este nuevo escenario es resultado de la transición y recomposición de las fuerzas políticas. Pero también es cierto que es producto

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

** Profesor-investigador en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

*** Secretario ejecutivo jurídico administrativo en la SCJN. Sus opiniones son a título personal y no reflejan la posición institucional de la SCJN.

¹ Facultad de investigación, artículo 97 constitucional 2/2006.

² Controversia constitucional 109/2004.

³ Controversia constitucional 38/2006.

⁴ Acción de inconstitucionalidad 26/2006.

de un conjunto de cambios en el diseño de las propias instituciones judiciales que iniciaron desde 1987⁵ y continuaron con la reformas de 1994,⁶ 1996⁷ y 1999.⁸ Detrás de estas reformas hay una clara intención para consolidar la jurisdicción constitucional.⁹ Sin embargo, también es posible encontrar referencias importantes sobre el papel de la justicia en nuestra democracia constitucional y sobre la forma en la que se deben conducir los negocios judiciales.

En este trabajo se analiza, precisamente, el impacto que han tenido las reformas a la Suprema Corte de Justicia, sobre el Poder Judicial Federal en general y sobre la sociedad mexicana. El argumento principal es que si bien el impacto de las reformas es claro, la transformación todavía requiere de varios ajustes. Es decir, nos encontramos frente a un proceso que todavía está inconcluso y que requiere de una fase de desarrollo y consolidación. Este trabajo revisa lo sucedido hasta ahora y presenta algunas reflexiones que pretenden contribuir al debate sobre el futuro de nuestro sistema de justicia.

Vale la pena señalar que el Poder Judicial ha sido objeto de escasa atención por parte de analistas y académicos, a pesar de su creciente relevancia para la vida nacional. Quizá esto explique por qué la reforma judicial mexicana es poco conocida y ha suscitado muy poco debate público. En todo caso, las reformas a la justicia mexicana no constituyen un fenómeno aislado, sino que se inscriben en procesos de cambio similares en casi todos los países de América Latina.¹⁰ Nunca es tarde, y es quizá la visibilidad de la Suprema Corte el pretexto que ahora nos obliga a vol-

⁵ En particular con la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de agosto de 1987.

⁶ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1994.

⁷ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de agosto de 1996.

⁸ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio de 1999. Para una visión del conjunto de estos cambios véase Fix-Fierro, Héctor, “La reforma judicial en México ¿de dónde viene?, ¿hacia dónde va?”, *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, núm. 2, 2002, pp. 251-324.

⁹ Véase Cossío Díaz, José Ramón, *Jurisdicción federal y carrera judicial en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996; Fix-Zamudio, Héctor, “El Ejecutivo Federal y el Poder Judicial”, *El sistema presidencial mexicano (algunas reflexiones)*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1988, pp. 269-364; *id.*, “La Suprema Corte de Justicia y el juicio de amparo”, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, México, Porrúa, 1999, pp. 467-580.

¹⁰ Véase Pásara, Luis (ed.), *En busca de una justicia distinta. Experiencias de reforma en América Latina*, México, UNAM, 2004.

ver la mirada hacia nuestras instituciones judiciales para plantear algunas preguntas básicas sobre su quehacer, eficacia y devenir.

En la primera parte del trabajo abordamos el tema de la justicia en una democracia contemporánea. Ello con el propósito de contar con un marco de referencia para problematizar el papel del sistema de justicia en el contexto de las transformaciones del Estado mexicano en los últimos veinte años. Posteriormente, nos enfocamos en el análisis de la reforma judicial. Al efecto, analizamos los contenidos, las características y los resultados de los cambios experimentados por la justicia en México. En tercer lugar, se presenta la discusión sobre la situación actual. Al efecto, se emplea información proveniente de la consulta pública convocada por la Suprema Corte de Justicia para la reforma de la justicia en México.¹¹ En seguida hacemos una breve referencia al debate del papel del Poder Judicial en la reforma del Estado para posteriormente reflexionar sobre el presente y futuro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El trabajo concluye con una serie de planteamientos que giran en torno a los temas que consideramos fundamentales para consolidar el proceso de reformas a la justicia en México.

I. ¿QUÉ HACE UN PODER JUDICIAL EN UNA DEMOCRACIA?

A veces lo obvio no resulta tanto. Una respuesta simple es que “imparte justicia”, es decir, que resuelve las controversias que surgen entre los particulares o entre éstos y el Estado. Sin embargo, su quehacer es mucho más complejo y sus funciones más diversas.¹² Éstas suponen también proteger y hacer efectivas las libertades más entrañables, como las de expresar, elegir, transitar o trabajar. Asegura también los derechos de propiedad y, con frecuencia, arbitra las competencias entre los diferentes órganos que integran el Estado.

Es el conjunto de la actividad judicial, la suma de cada uno de los asuntos que se ventilan en los tribunales, la que genera valores agregados de enorme importancia para la vida de un país. Uno de ellos es la seguridad jurídica, es decir, la certeza y previsibilidad de que los derechos se

¹¹ Véase “Introducción”, *Libro blanco de la reforma judicial en México*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006.

¹² Véase Shapiro, Martin, *Courts. A Comparative and Political Analysis*, Chicago, The University of Chicago Press, 1981.

respetan y que los actores sociales pueden tomar decisiones con una expectativa razonable de que los contratos se cumplen con un bajo costo. Lo anterior es, a la vez, una de las condiciones del crecimiento económico. Por ello, los tribunales ejercen una influencia determinante sobre el desempeño de las economías en el tiempo, y su calidad es uno de los indicadores de muchos de los índices de crecimiento y competitividad. Finalmente, la actuación del Poder Judicial protege las libertades fundamentales y consolida las instituciones del Estado, particularmente en tiempos de cambio e incertidumbre. Por ello se dice que los poderes judiciales son los guardianes de las promesas democráticas.¹³

Ahora bien, para que un Poder Judicial pueda cumplir con sus tareas requiere de algunas condiciones mínimas.¹⁴ En primer lugar, una independencia razonable respecto del resto de los órganos del Estado. No se trata de que los jueces vivan en una torre de cristal, aislados del entorno social y político, sino que sus decisiones atiendan a una racionalidad propia —la que se deriva de la regla del derecho y del proceso contradictorio en que se desenvuelve la función jurisdiccional— y no a mandatos, presiones o injerencia, directas o indirectas, de otros agentes.

Otra de las condiciones que se requiere es que la institución judicial funcione en condiciones de eficiencia y eficacia. La eficiencia judicial tiene complejidades singulares que no podemos explorar en este ensayo, baste decir que al final del día es frecuente encontrar un balance difícil y nunca perfecto entre las exigencias del debido proceso y la justicia por un lado, y la necesaria selectividad de asuntos y la capacidad de procesarlos por el otro.¹⁵

La tercera condición es el acceso a la justicia. Como un bien público, el acceso a los tribunales debería ser tan amplio e inclusivo como fuera necesario. Sin embargo, la realidad es que la impartición de justicia es un

¹³ Véase Garapón, Antoine, *Juez y democracia*, España, Flor del Viento Ediciones, 1997, y Guarnieri, Carlo y Pederzoli, Patricia, *Los jueces y la política. Poder Judicial y democracia*, Madrid, Taurus, 1999.

¹⁴ Véase Concha, Hugo y Caballero, José Antonio, *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001; Pásara, Luis (ed.), *op. cit.*, nota 10; Prillman, William C., *The Judiciary and Democratic Decay in Latin America. Declining Confidence in the Rule of Law*, Westport, Connecticut, Praeger, 2000.

¹⁵ Véase el trabajo de Fix-Fierro, Héctor, *Tribunales, justicia y eficiencia*, México, UNAM, 2006.

bien escaso que tiene que ser generado y administrado bajo criterios distintos a la mera satisfacción de la demanda. Ello conduce de nuevo a balances complejos entre la expectativa que cualquier persona pueda tener, cuando así lo requiera, de llevar un asunto a un tribunal y obtener de manera rápida y sencilla una solución, y los requerimientos formales y materiales de este acceso, incluso la necesidad de recurrir a los servicios profesionales de un abogado. Para solucionar este complejo problema se han creado, por ejemplo, los denominados medios alternativos de solución de controversias, que suponen mecanismos con menores formalidades que un juicio y que permiten al mismo tiempo dar satisfacción a las necesidades de los ciudadanos. No obstante, es necesario reconocer que los mecanismos alternativos cumplen con una función auxiliar y no relevan al Estado de su obligación de garantizar el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva.

Los procesos de reforma judicial buscan, justamente, crear las condiciones institucionales que permitan a los poderes judiciales llenar estas tres condiciones: independencia, eficiencia y acceso. Cualquier reforma judicial en un Estado democrático de derecho gira en torno a este triple eje.

II. LA REFORMA JUDICIAL EN MÉXICO

A diferencia de lo sucedido en otros países de América Latina, la reforma judicial en México ha sido menos acto fundacional y más un proceso continuo que se ha desarrollado, casi silenciosamente, a lo largo de casi dos décadas y que, por lo demás, está aún en marcha y es incierto su devenir.¹⁶ Este proceso ha sido más visible y profundo en el Poder Judicial Federal, pero puede afirmarse que ha alcanzado también a todos los órganos judiciales de las entidades federativas, aunque con asimetrías importantes.¹⁷

A pesar de lo anterior, la reforma judicial en México necesariamente se inscribe en el contexto latinoamericano y en este sentido en un movimiento que se conoce como de expansión de los poderes judiciales.¹⁸ Éste es el proceso en el que los poderes judiciales dejan de ocupar un lugar

¹⁶ Fix-Fierro, Héctor, *op. cit.*, nota 8, pp. 251-324.

¹⁷ Véase Concha, Hugo y Caballero, José Antonio, *op. cit.*, nota 14.

¹⁸ Tate, C. Neal y Torbjörn, Vallinder, *The Global Expansion of the Judicial Power*, Nueva York, Nueva York University Press, 1995.

marginal en la vida pública y aparecen como los árbitros encargados de regular las relaciones entre los actores en una democracia. Esta circunstancia otorga a los jueces especial notoriedad. Lo interesante es que dicha notoriedad no es fácil de aceptar. Tanto los jueces como los actores sociales suelen mostrar muchas dudas a la hora de reconocer los nuevos alcances del papel de la justicia. De esta manera, uno de los objetivos principales de las reformas consiste en *reconstruir* la legitimidad de los poderes judiciales.

En general, hay coincidencia en que la reforma judicial en México inició con las reformas constitucionales que impulsó Miguel de la Madrid en 1987.¹⁹ En esta ocasión las reformas tenían dos objetivos. Por una parte, se introduce un nuevo régimen de garantías para los jueces. En particular, destacan las modificaciones a la fracción tercera del artículo 116. Por otra parte, las reformas se dirigen hacia la consolidación de la Suprema Corte de Justicia como un tribunal especializado en la jurisdicción constitucional.

En 1994 se presentó una nueva reforma al Poder Judicial Federal.²⁰ Los cambios incluyen la reestructuración de la Suprema Corte de Justicia y la creación de un nuevo órgano de gobierno judicial llamado Consejo de la Judicatura Federal. Estos momentos fuertes son en realidad la parte más visible de un proceso de cambio que afectó al conjunto de las estructuras judiciales del país y que supusieron, en apretada síntesis, la consolidación de la jurisdicción constitucional; la modificación —aún imperfecta— del sistema de nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia y de los magistrados de los tribunales superiores de justicia;²¹ un crecimiento significativo de la infraestructura, recursos materiales y humanos de los poderes judiciales; una modificación de los mecanismos de gobierno y administración judicial. Las reformas de 1994 tuvieron importantes repercusiones sobre los poderes judiciales de las entidades fe-

¹⁹ Reformas publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*, 17 de marzo de 1987 y 10 de agosto de 1987.

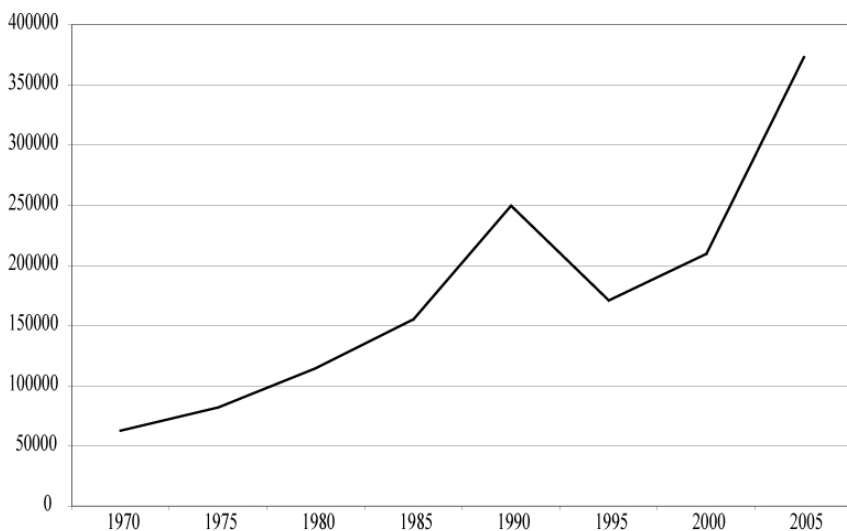
²⁰ Fix-Fierro, Héctor, *op. cit.*, nota 8, pp. 259 y ss.

²¹ Se ha cuestionado, por ejemplo, si el sistema de ternas es la mejor opción para asegurar una selección adecuada de los ministros de la Suprema Corte en el Senado de la República, o si conviene modificarlo para eliminar la terna y reforzar el escrutinio público del candidato en el Senado. Por otro lado, la diversidad de los sistemas de nombramiento de los magistrados de los tribunales superiores de justicia no ha garantizado siempre la adecuada independencia y calidad profesional de estos funcionarios judiciales. Véase *Libro blanco de la reforma...*, *cit.*, nota 11, pp. 252-256.

derivativas.²² En particular destaca la introducción de los consejos de la Judicatura como un elemento complementario para el gobierno judicial; la introducción de la carrera judicial en la mayor parte de los poderes judiciales del país y, en muchos de ellos, el uso de mecanismos alternativos con éxito relativo.

¿Cómo evaluar todos estos cambios? La respuesta es muy compleja por la cantidad de variables que deben ser consideradas para responderla y, sobre todo, por la carencia de datos básicos que permitan una evaluación objetiva y no meramente intuitiva. A modo de ejemplo, un indicador posible es cuantificar la evolución de la demanda de servicios judiciales. Ésta, al menos al nivel del Poder Judicial Federal, ha tenido un incremento sostenido entre 1970 y 2005 como lo muestra la siguiente gráfica.

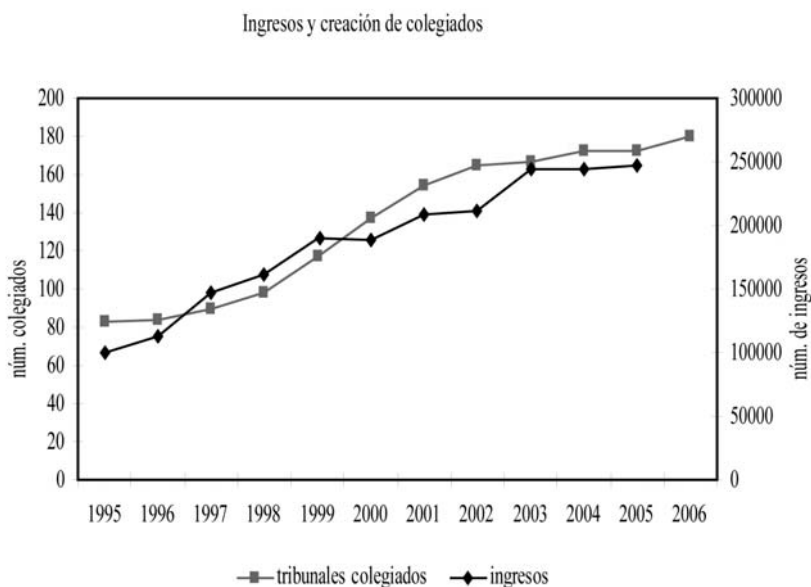
Carga de trabajo de los juzgados de Distrito 1970-2005



FUENTE: elaboración propia con datos de los informes anuales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

²² Concha, Hugo y Caballero, José Antonio, *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001.

¿Significa lo anterior que tenemos una mejor justicia? La respuesta no es necesariamente afirmativa, pues existen otros datos que indican un malestar general por la calidad de la justicia en nuestro país. Por otro lado, es necesario reconocer que en los últimos años la oferta de servicios judiciales ha tenido una importante expansión y esto puede tener alguna relación con el aumento de la demanda. La gráfica siguiente compara el crecimiento de la demanda con el aumento de la oferta en relación con los tribunales colegiados de circuito.



La gráfica anterior parece indicar que el crecimiento de la demanda de justicia—ingresos de los tribunales colegiados de circuito— tiene cierta relación con la creación de nuevos tribunales. A la luz de lo anterior, puede formularse una interrogante en relación con cuál debe ser el tamaño ideal de los poderes judiciales. O, para plantearlo de otra manera, ¿de qué tamaño debe ser la oferta de servicios judiciales?

Otro aspecto que debe considerarse a propósito del aumento en la demanda es el relacionado con la calidad de la justicia. El simple aumento en la demanda no necesariamente implica que la calidad del servicio haya mejorado.

Habida cuenta de lo anterior, parece necesario reconocer que la justicia ha tenido importantes avances en años recientes, pero parece necesario evaluar cuál es la agenda pendiente para la justicia.

III. ¿QUÉ HACER CON LA REFORMA JUDICIAL?

Como hemos expuesto, la reforma judicial en México ha avanzado por etapas sucesivas que tuvieron momentos fuertes (el último en 1994) que desencadenaron cambios en el conjunto de los órganos impartidores del país. Sin embargo, este impulso fue decayendo sin alcanzar plenamente sus objetivos implícitos. Por ello, en agosto de 2003, la Suprema Corte de Justicia lanzó una convocatoria para una consulta nacional que buscaba recoger la opinión abierta de la población sobre lo que se llamó “Consulta nacional para una reforma integral y coherente del sistema nacional de impartición de justicia del Estado mexicano”. Este ejercicio, por sí solo, marca un cambio importante en el Poder Judicial Federal, toda vez que rompe con su tendencia tradicional al aislamiento y acepta escuchar opiniones externas sobre la forma en la que se debe reformar a la justicia.

En efecto, la idea misma de una consulta abierta suponía que el Poder Judicial Federal salía de su tradicional aislamiento y endogamia para atreverse no sólo a mirar hacia los demás, sino a buscar en ellos preguntas y respuestas. El espejo de la autocomplacencia se rompía y por primera vez se oía al resto de los poderes judiciales y a la sociedad en general. Uno de los ministros de la Corte dijo públicamente “sabedores de que el buen juez es primero que nada un buen escucha hemos apreciado, ponderado y considerado todas las propuestas. Estamos empeñados en tratar de desentrañar los problemas de la raíz que los origina y tratamos de entender el por qué de las insatisfacciones y los reclamos”.²³

Junto con lo anterior, se reconocía implícitamente que el sistema de impartición de justicia conformaba un todo en donde las mejoras a una de sus partes no significaban una mejoría del conjunto. Dicho de otro modo, que cualquier modificación al Poder Judicial Federal no tendría impacto en el conjunto de la población si no se atendía simultáneamente y en forma articulada a los poderes judiciales estatales y al resto de los

²³ Palabras pronunciadas en la inauguración del segundo Foro de Reflexión sobre la Reforma Judicial, el 19 de mayo del 2005, en el Instituto de la Judicatura Federal.

órganos de impartición de justicia, entre los que se cuentan los tribunales de lo contencioso administrativo, los electorales y la justicia laboral.

La Consulta concluyó formalmente en diciembre de 2005 con la celebración del primer encuentro nacional de impartidores de justicia. En dicho encuentro, los jueces del país llegaron a una serie de acuerdos orientados a mejorar la impartición de justicia en México.²⁴ Este ejercicio, por sí solo, anuncia un importante avance en la reflexión sobre el funcionamiento de la justicia en nuestro país y que se ha concretado con la formación de la Asociación Nacional de Impartidores de Justicia el 20 de abril de 2007, organismo que, por primera vez, agrupa al conjunto de los órganos de impartición de justicia del país en un intento de una visión sistémica y con potencial para la acción conjunta.²⁵

El resultado de todo este ejercicio resultó amplio, plural y rico en ideas no siempre compatibles entre sí.²⁶ Puso sobre la mesa tanto la insatisfacción que existe con el estado que guarda el sistema de justicia como un conjunto de propuestas que se sistematiza en el *Libro blanco de la reforma judicial. Una agenda para la reforma judicial*, documento que expone el resultado de la Consulta. El *Libro blanco* constituye desde entonces un referente obligado para un diálogo amplio que —a partir de las alternativas de solución posibles identificadas durante la consulta y que no implican necesariamente grandes reformas legislativas— permite establecer los consensos necesarios para elaborar políticas judiciales de mediano y largo plazo que atiendan al conjunto del sistema.

Son muchos los temas abiertos en la agenda judicial; algunos buscan profundizar y mejorar algunas instituciones que ya existen, tales como la carrera judicial, el papel de los consejos de la judicatura, los mecanismos de asignación del presupuesto y el uso de tecnologías de la información. En otros casos, el debate versa sobre cuestiones que aún no arraigan en la cultura judicial, considérese por ejemplo la transparencia y la rendición de cuentas de los poderes judiciales, la ética judicial, la administración efi-

²⁴ Véase Declaración de Jurica en www.scjn.gob.mx.

²⁵ La AMIJ es una asociación civil que agrupa a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Consejo de la Judicatura Federal, la Comisión Nacional de Tribunales, los tribunales electorales, de lo contencioso administrativo, el Tribunal Superior Agrario, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, las juntas de conciliación y arbitraje y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

²⁶ Los resultados de las diferentes fases de la consulta y cada una de las ponencias presentadas están disponibles en la página de la Suprema Corte www.scjn.gob.mx.

ciente de los tribunales y la generación y uso de información estadística para la planeación y toma de decisiones. Finalmente, también existen asuntos espinosos que se enfrentan por primera vez, entre ellos el papel y responsabilidad profesional de los abogados en la impartición de la justicia, la necesidad de avanzar en los procesos de codificación uniforme o la globalización de la justicia.

Del conjunto de la consulta pueden destacarse tres temas que son capitales, y que por cierto no son nuevos y han aparecido en otros momentos de cambio en el país. El primero de ellos es el clamor por la urgentísima necesidad de revisar y modificar sustantivamente el sistema de impartición de justicia penal para llevarlo más cerca de los estándares internacionales en la materia. Las preguntas son muchas y los como no sólo varían, sino que se multiplican; pero sin duda este es un asunto que concentra la atención y las demandas públicas.

El segundo asunto es que la modificación del amparo es una condición previa y necesaria, aunque no suficiente, para mejorar el sistema de impartición de justicia del país. El juicio de amparo es el eje alrededor del cual se articula el derecho mexicano, sin embargo, es una institución extremadamente compleja, formal, cara y tiene innumerables problemas de diseño y operación que menoscaban seriamente su efectividad como instrumento de protección de los derechos fundamentales.²⁷ Vale la pena recordar que hace ya varios años la Suprema Corte, luego del meticuloso trabajo de un grupo de expertos y de una amplia consulta, presentó ante el Senado de la República un proyecto de nueva ley de amparo.²⁸ Independientemente de sus méritos, la iniciativa está congelada y nadie parece tener interés en que se discuta, lo cual es una muestra más de la irresponsabilidad de los legisladores. La consulta arrojó un resultado contundente: sin cambios de fondo en el diseño del juicio de amparo, la reforma judicial continuará estancada.

Una tercera línea es que una reforma exitosa que modifique y amplíe auténticamente la calidad de la justicia en México pasa por fortalecer en serio a los poderes judiciales locales, que muestran importantes asime-

²⁷ Uno de ellos es, simplemente como ejemplo, que las sentencias de amparo sólo protegen a aquellos que las promueven. Para una visión completa véase Zaldívar, Arturo, *Hacia una nueva Ley de Amparo*, México, UNAM, 2002.

²⁸ *Ibidem*; Cossío Díaz, J. R., *Bosquejos constitucionales*, México, Porrúa, 2004, pp. 417 y ss.

trías en su diseño y operación. Al final del día, al ciudadano le resulta irrelevante si su asunto corresponde al fuero federal o local. Su expectativa es única y su opinión final también. No podemos más tratar al sistema de impartición de justicia con base en tecnicismos legales propios de la profesión jurídica. Se trata de mejorar la calidad del conjunto del sistema y para ello se requiere de políticas judiciales concertadas, bien diseñadas y con los recursos necesarios para implementarlas en el largo plazo.

Los tres ejes están interrelacionados, pues no sólo tienen múltiples puntos de contacto, sino que las acciones que se realicen en uno inciden necesariamente en los demás. Independientemente de los ejes, la agenda se integra con otras propuestas expuestas durante la consulta y que también se identifican como prioritarias.

A partir de estos tres ejes, el *Libro blanco*²⁹ identifica las siguientes acciones específicas.

Acción 1. Reformar el amparo mediante modificaciones legislativas.

Acción 2. Reformar el amparo a través de la jurisprudencia.

Acción 3. Mejorar la sistematización de la jurisprudencia.

Acción 4. Adoptar medidas de gobierno judicial para la reforma del amparo.

Acción 5. Reformar el amparo directo.

Acción 6. Garantizar la autonomía y la rendición de cuentas de los jueces supremos.

Acción 7. Garantizar el presupuesto de los poderes judiciales.

Acción 8. Profesionalizar a los órganos de gobierno judicial.

Acción 9. Consolidar la carrera judicial.

Acción 10. Profesionalizar la administración de las unidades jurisdiccionales.

Acción 11. Incorporar la planeación estratégica en el gobierno judicial.

Acción 12. Promover el uso de medios alternativos de solución de controversias.

Acción 13. Rediseñar el sistema constitucional de impartición de justicia penal.

Acción 14. Reformar la legislación en materia de justicia penal y revisar la política criminal.

²⁹ *Libro blanco de la reforma judicial...*, cit., nota 11, pp. 390-409.

Acción 15. Modificar el proceso penal a través de la jurisprudencia.

Acción 16. Asegurar los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para implementar la reforma a la justicia penal.

Acción 17. Fortalecer la autonomía del Ministerio Público.

Acción 18. Mejorar la defensoría de oficio.

Acción 19. Modificar el sistema de ejecución de penas y asegurar la aplicación efectiva de la reparación del daño.

Acción 20. Fortalecer a la Suprema Corte de Justicia como tribunal constitucional.

Acción 21. Rediseñar al Poder Judicial de la Federación.

Acción 22. Introducir el *Amicus curiae* en procesos constitucionales.

Acción 23. Mejorar la calidad de las sentencias de los órganos de impartición de justicia.

Acción 24. Crear un sistema nacional de información y evaluación de desempeño judicial.

Acción 25. Adoptar políticas para el desarrollo de tecnologías de la información.

Acción 26. Consolidar la transparencia y la rendición de cuentas de los poderes judiciales.

Acción 27. Fomentar la colaboración entre órganos impartidores de justicia.

Acción 28. Evaluar el funcionamiento de la justicia laboral.

Acción 29. Revisar el sistema de recepción de tratados internacionales.

Acción 30. Adoptar códigos uniformes.

Acción 31. Mejorar la calidad de los servicios jurídicos prestados por los profesionales del derecho.

Acción 32. Aplicar estándares estrictos de ética profesional.

Acción 33. Fomentar una cultura de servicio.

Los temas están sobre la mesa. Ahora, el reto consiste en resolverlos. Sin duda, los poderes judiciales tienen una magnífica oportunidad para mostrar su voluntad de cambio. Sin embargo, el éxito de la empresa no depende solamente de ellos. Otros actores también deben intervenir. En particular, parece necesario reconocer que la sociedad civil ha tenido poco interés por la justicia. Sin la participación de una sociedad civil activa y crítica del sistema de justicia es difícil esperar que los cambios sean definitivos.

IV. EL PODER JUDICIAL Y LA REFORMA DEL ESTADO

En 2007 el Congreso de la Unión, a iniciativa del Senado, aprobó una Ley para la Reforma del Estado. Este instrumento establece un calendario y una agenda para avanzar en una discusión inacabada respecto del diseño del conjunto del Estado mexicano. En esta agenda la reforma judicial se impuso como un tema obligado respecto del cual todos los partidos políticos y la propia Suprema Corte hicieron una serie de propuestas, muchas de las cuales habían sido ya identificadas por el *Libro blanco*.

En apretada síntesis, las propuestas de los partidos políticos se concentraron en el rediseño de la justicia constitucional.³⁰ El PRD y el Frente Amplio proponían la creación de un tribunal constitucional. Por otra parte, el PRI proponía la creación de un Tribunal Superior de Justicia de la Federación, para dejar a la Suprema Corte de Justicia funciones exclusivas de interpretación constitucional, así como la creación de un Código Procesal Constitucional. Por su parte, el PAN elaboró una serie de planteamientos generales que giran en torno a la introducción de mecanismos alternativos para resolver controversias, el otorgamiento de facultades a los poderes judiciales para presentar iniciativas y la reforma del amparo, entre otras. El Partido Nueva Alianza y el Partido Alternativa muestran muchas coincidencias con los planteamientos de los otros partidos

Por su parte, la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, con base en el *Libro blanco*, presentó un documento en el que propuso: se le otorgara facultad de iniciativa; se eliminara o reglamentara la facultad de investigación prevista en el artículo 97 constitucional; se le otorgaran garantías presupuestales al Poder Judicial de la Federación; se consolidara el *certiorari* de la SCJN; se modificara el requisito de mayoría calificada del artículo 105 constitucional; se ampliara la legitimación para iniciar acciones y controversias constitucionales; se reconocieran a nivel constitucional los instrumentos internacionales de derechos humanos y que revisara el sistema de recepción de los tratados internacionales, así como su jerarquía en el ordenamiento jurídico mexicano; se adoptara una nueva ley de amparo; se fortalecieran órganos de impartición de justicia locales; se ampliara el acceso a la justicia y, finalmente, la profesionalización del gobierno judicial.

³⁰ Desde un punto de vista cuantitativo, el PRI presentó 14 propuestas, el PRD 12, el PAN 11, el PT, Alternativa y Convergencia 5 cada uno, el FAP 3, Nueva Alianza 2 y el PVEM 1.

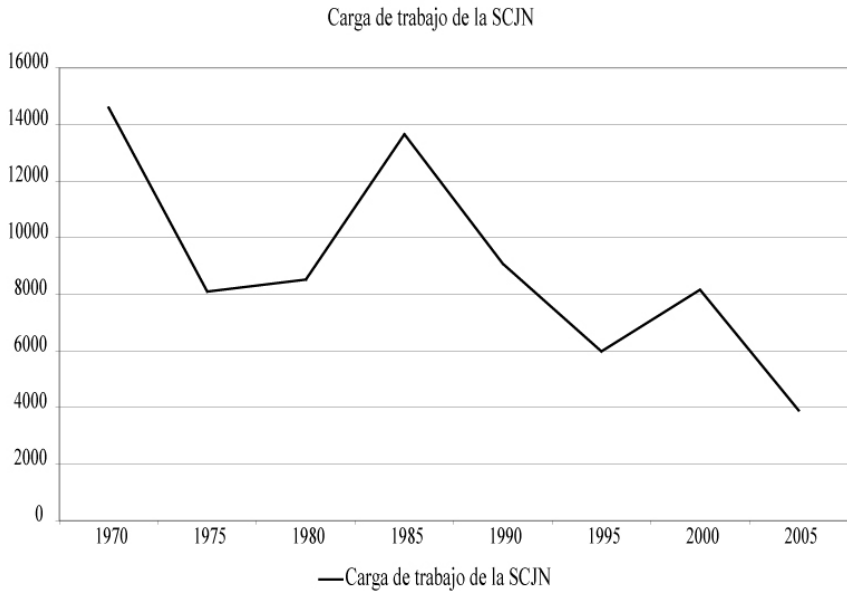
Adicionalmente, se realizó una consulta pública cuyos resultados confirman la mayor parte de las conclusiones presentadas en el *Libro blanco*. Vale la pena destacar sin embargo que, a diferencia de los partidos políticos y de la visión de la propia Suprema Corte, un tema que se introdujo fue el relativo al diseño y operación del Consejo de la Judicatura Federal. Las observaciones sobre el funcionamiento de esta institución son, en general, críticas y existe coincidencia en la necesidad de su reforma, aunque no identidad en el nuevo diseño.

V. ¿Y QUÉ HAY CON LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN?

La Suprema Corte de Justicia juega un papel central en el proceso de reforma judicial. Es el máximo tribunal del país y tiene la responsabilidad de conducir democráticamente, con base en el consenso y la participación activa de todos los actores, un proceso complejo que permita lograr, al margen de los cambios políticos, una mejor justicia.³¹ No puede perderse de vista que la ampliación y mejoramiento de la cobertura de la justicia es uno de los mecanismos más significativos en el reequilibrio de las desigualdades.

La Suprema Corte de hoy es bien distinta a la que teníamos hace quince años. Su función y composición se han transformado con el tiempo, y ha dejado de ser un tribunal que se dedica mayormente a resolver cuestiones (formales) de legalidad para convertirse en un tribunal cuya vocación principal sería la defensa de la Constitución. Esto puede apreciarse, por ejemplo, en la disminución y depuración de su carga de trabajo. La Corte tiene más tiempo para dedicarse al estudio de asuntos verdaderamente relevantes.

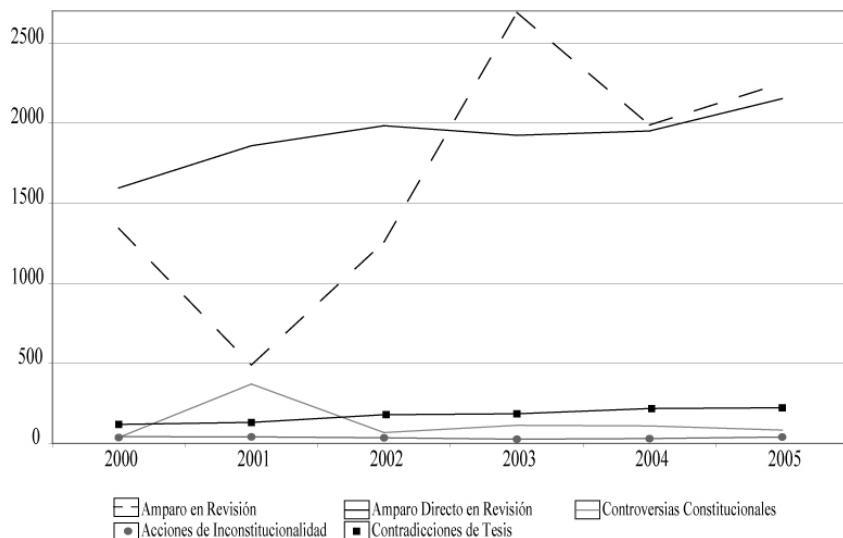
³¹ Un ejemplo de lo posible en esta dirección lo constituye la declaración conjunta de los órganos de impartición de justicia del país conocida como la Declaración de Jurica, a la cual poca atención se le ha prestado en el conjunto de la opinión pública. Disponible en www.scjn.gob.mx.



FUENTE: elaboración propia con datos de los informes anuales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Sin embargo, un análisis cuantitativo de su actual carga de trabajo muestra que una gran parte de ella la constituyen los amparos en revisión, los amparos directos en revisión y las contradicciones de tesis. En menor medida se presentan casos como las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad. El debate en realidad gira en torno a la siguiente pregunta: ¿cuántos de estos asuntos deben ser resueltos por la Suprema Corte de Justicia? Es posible pensar que hay amparos y contradicciones en donde no se discuten temas verdaderamente relevantes desde el punto de vista constitucional. La siguiente gráfica nos muestra la situación:

Principales asuntos que conoce la SCJN



FUENTE: elaboración propia con datos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El total de asuntos graficados no corresponde al 100% de la carga de trabajo de la SCJN.

Lo que más notablemente se echa de menos en el trabajo de la Suprema Corte es su papel en la identificación, definición y protección de los derechos fundamentales en México. En esta materia la Corte ha sido por lo menos cautelosa y es claramente su asignatura pendiente;³² quizá no logrará jugar plenamente este nuevo papel hasta que se consiga una reestructuración del conjunto del sistema de impartición de justicia constitucional, misma que pasa, como hemos dicho, por una cada vez más urgente reforma del amparo.

Una buena parte del debate se ha concentrado en el diseño de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La propuesta de crear un tribunal constitucional, o bien establecer un Tribunal Superior Federal, tiene como trasfondo la doble naturaleza de la Suprema Corte de Justicia como tribunal constitucional y como máxima instancia de la jurisdicción fede-

³² Recuérdese, por ejemplo, el controvertido caso del poeta campechano condenado a cárcel por “ultrajar” a la bandera en un poema.

ral. Esta doble función, derivada del peculiar diseño constitucional mexicano que ha terminado por establecer una delgada línea divisoria, no siempre clara, entre los temas de legalidad y constitucionalidad, quiere corregirse mediante un nuevo diseño constitucional, mismo que requiere una reflexión cuidadosa y ponderada, pues tendría un impacto sobre el funcionamiento del conjunto del sistema jurídico mexicano.

La idea de crear un tribunal constitucional implicaría adoptar el diseño creado y utilizado principalmente en Europa que supone establecer una corte constitucional claramente diferenciada del Poder Judicial Federal. El modelo europeo supone, entonces, una institución que interpreta la Constitución y establece su interpretación como vinculante para el resto de los órganos de aplicación del derecho con efectos *erga omnes*. La principal desventaja de este modelo es que crearía un sistema con dos cabezas, por un lado, el Poder Judicial Federal, con la Suprema Corte como última instancia, que resolvería las cuestiones derivadas del control de legalidad, y, por otra, un tribunal constitucional, con jurisdicción exclusiva en materia constitucional. Como resulta obvio, la delgada línea que separa en nuestro país al control de legalidad del de constitucionalidad crearía, inevitablemente, como lo demuestra la experiencia comparada, conflictos entre estas dos instancias. Quizá el ejemplo más evidente de esta situación se encuentra en el modelo español, en el que son frecuentes los conflictos entre el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo. Adicionalmente a lo anterior, un cambio de este tipo implicaría resolver problemas complejos, como lo son el de la designación de los jueces del tribunal constitucional, o bien el diseño de su competencia frente al Poder Judicial.

Por otro lado, la creación de un tribunal federal supremo supondría consolidar a la Suprema Corte como un tribunal constitucional y crear una nueva institución responsable de resolver exclusivamente los problemas de legalidad. Este cambio liberaría a la Corte de conocer asuntos que no son, estricto sentido, de legalidad (por ejemplo, amparos directos) y aún de las contradicciones de tesis entre los diversos tribunales colegiados de circuito en donde el debate suele concentrarse en problemas de legalidad, para poder concentrar su atención en los mecanismos de control de la constitucionalidad. El problema de estos cambios es similar a lo ya señalado, y es establecer una delimitación clara entre el control de legalidad y el de constitucionalidad. Por otro lado, el análisis de las cargas de trabajo de lo Suprema Corte no parece justificar la creación de un nuevo tribunal supremo.

Una solución intermedia, más acorde con la evolución histórica de la jurisdicción constitucional en México y que no requeriría cambios que impliquen la creación de nuevas instituciones —con las dificultades presupuestales y técnicas que supone— implicaría un rediseño que limitaría el ámbito de aplicación de los tribunales colegiados al circuito en donde se genera. Las contradicciones entre los tribunales de un mismo circuito se resolverían por un tribunal especial que podría estar integrado por el conjunto de los magistrados del circuito. Por su parte, se le dotaría a la Suprema Corte de Justicia de una facultad de atracción general, para que pudiera resolver las contradicciones de tesis entre diferentes circuitos cuando ésta afecte el conjunto del sistema jurídico nacional, y en general la facultad de atraer cualquier caso que por su relevancia tengan un impacto en la aplicación e interpretación constitucional.

Con lo anterior se reduciría significativamente la carga de trabajo de la Suprema Corte de Justicia; se mantendría la unidad del sistema judicial, pues no existirían dos instancias con potenciales conflictos entre ellas al tiempo que existiría un mecanismo —la facultad de atracción— para asegurar su coherencia; se contribuiría a generar mayor certidumbre y especificidad jurídica en la jurisprudencia que se genera en los circuitos judiciales y con ello se fortalece indirectamente a los poderes judiciales locales, y, finalmente, se fortalecería el papel de la Corte como tribunal constitucional acorde con nuestra evolución institucional.

VI. CONCLUSIONES

En síntesis, el sistema de impartición de justicia del país enfrenta enormes retos hacia delante. Hoy tenemos, para fortuna, una mejor comprensión de sus problemas y carencias. Resolverlos supone un diálogo inteligente que permita, por primera vez, la construcción de verdaderas políticas judiciales de largo plazo, y no meras reacciones a ideas sueltas o problemas coyunturales. Quizá el cambio más profundo que enfrentan los jueces del país es en uno de naturaleza cultural que les permita reconocer que los asuntos que a diario resuelven no son meras disquisiciones jurídicas abstractas, sino que se trata de problemas concretos que afectan la vida de cada uno y de todos los ciudadanos.

En nuestra opinión, los cambios inmediatos al sistema de impartición de justicia deben presentarse en el campo del sistema de justicia penal y

en el rediseño de los órganos del gobierno judicial. En el primer caso se requiere de una reforma que garantice una transición gradual y ordenada para el establecimiento de un proceso acusatorio. El cambio debe afectar no sólo la legislación, sino el funcionamiento de las instituciones del sistema de justicia. Al mismo tiempo, la reforma debe garantizar la existencia de un marco jurídico adecuado para resolver los problemas de seguridad pública que enfrenta el país. En el mediano plazo todos los sistemas penales del país deben estar orientados conforme a los principios de presunción de inocencia, contradicción, concentración e inmediación para alcanzar un proceso plenamente acusatorio.

A la reforma penal deben sumarse, como se ha dicho previamente, una nueva ley de amparo y una serie de acciones orientadas a fortalecer de manera significativa los poderes judiciales de las entidades federativas.

En cuanto al rediseño de los órganos de gobierno judicial conviene preguntarse qué tan exitosos han sido en su responsabilidad de mejorar la administración y modernización de los poderes judiciales. Nos parece que las respuestas no son necesariamente positivas. Incluso, es posible pensar que en algunos casos la creación de los consejos empeoró las condiciones existentes antes de su creación.

¿Por qué los consejos han enfrentado problemas para realizar sus tareas? La pregunta puede responderse desde dos perspectivas. Desde el punto de vista de su diseño parece necesario revisar tanto la manera en la que éstos se organizan como sus atribuciones. Desde el punto de vista de su integración, parece necesario atender a las características específicas que deben reunir sus miembros.

En efecto, en el primer caso, se requiere reflexionar sobre las funciones de los consejos, sus límites y sus objetivos. Adicionalmente, se debe considerar la manera en la que se pueden crear instituciones mejor preparadas para cumplir con sus funciones. Hay temas que merecen una reflexión concreta. Por ejemplo, ¿es posible combinar en un solo cuerpo colegiado el desempeño de funciones como la administración de los poderes judiciales y el desarrollo de la carrera judicial? Por otro lado, no pueden dejarse a un lado las críticas que se han expresado a propósito de la creación de los consejos como la proliferación de una nueva burocracia judicial y la lentitud y complejidad en la operación de los órganos. Una tendencia frecuente en los consejos consiste en diferir todas las decisiones para hacer que hasta la más mínima sea resuelta por los consejeros en pleno. Un problema adicional tiene que ver con el modelo que emplean

para su operación. Los consejos han calcado el modo de operación de los tribunales. Este modelo no es necesariamente el más adecuado para cumplir con las funciones que se les encomiendan.

En el segundo caso, resulta necesario revisar el perfil de los consejeros. Éste es, quizá, el tema más importante. En esta materia la discusión se plantea desde varias perspectivas. Hay posturas que sostienen que los consejeros deben ser jueces o magistrados y que no debe existir lugar para personas externas al Poder Judicial. Otro tema es el de la selección de los consejeros, se han probado métodos como el de la insaculación, la designación directa a cargo de gobernadores, congresos o plenos de tribunales. Con menos frecuencia se debate el tema relativo al perfil de los consejeros; es decir, ¿qué conocimientos, habilidades y destrezas requiere un consejero para realizar su labor?

En todo caso, creemos que la integración de un consejo debe ser mixta; es decir, contar tanto con la existencia de consejeros internos—jueces y magistrados— como externos. Esto es así, pues los jueces no suelen contar con las destrezas necesarias propias a un administrador de una organización tan compleja como lo son los poderes judiciales. Sin embargo, su experiencia junto con las destrezas y habilidades de consejeros externos pueden generar un funcionamiento adecuado. En este sentido, se antoja como posible una división del trabajo que permita combinar las habilidades y conocimientos de unos y otros.

Estos son, entre otros, algunos de los retos más urgentes que enfrenta la justicia en México. Debemos insistir finalmente que sólo una perspectiva integral que comprenda la totalidad de los órganos de impartición de justicia y que abarque tanto la dimensión normativa como la organizacional, la profesional, la de capacitación e incluso la cultural, permitirá lograr un avance sustantivo en esta materia.