



Primera edición: agosto de 2006  
D.R. © Suprema Corte de Justicia de la Nación  
Av. José María Pino Suárez Núm. 2  
C.P. 06065, México, D.F.

ISBN 970-712-621-3

Impreso en México  
*Printed in Mexico*

La edición de esta obra estuvo al cuidado de la Dirección General de la Coordinación de  
Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

---

---

**33 ACCIONES  
PARA LA REFORMA JUDICIAL**

---

---

El Comité Organizador de la Consulta Nacional, integrado por los ministros Mariano Azuela Güitrón, José Ramón Cossío Díaz y José de Jesús Gudiño Pelayo, encomendó a los doctores José Antonio Caballero Juárez (Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM), Sergio López Ayllón (Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE) y al maestro Alfonso Oñate Laborde (Exconsejero de la Judicatura Federal y consultor independiente) la redacción del *Libro Blanco de la Reforma Judicial* y del presente folleto. El contenido de ambos documentos corresponde a la interpretación de los autores de los resultados de la Consulta Nacional sobre una Reforma Integral y Coherente del Sistema de Impartición de Justicia en el Estado Mexicano, es de su exclusiva responsabilidad y no representa la opinión institucional del Comité ni de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

## **INTRODUCCIÓN**

### **¿DE DÓNDE VIENE Y PARA QUÉ SIRVE EL *LIBRO BLANCO*?**

#### **¿Cuáles son las funciones de los poderes judiciales en los sistemas democráticos?**

Una respuesta simple es que “imparten justicia”, es decir, que resuelven 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. Sus funciones suponen también proteger y hacer efectivas las libertades más entrañables, como las de expresar, elegir, transitar o trabajar. Con frecuencia, resuelven los conflictos de competencia 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 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.

### **¿Qué es una reforma judicial?**

Para que los poderes judiciales puedan cumplir con sus tareas requieren de algunas condiciones mínimas.

- Independencia 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 injerencias, directas o indirectas, de otros agentes.
- Eficiencia y eficacia, es decir, las condiciones para que los tribunales resuelvan rápido, con calidad y un costo moderado los asuntos que se les presentan, y que sus resoluciones se cumplan.
- Un acceso amplio e inclusivo para todos los que requieran sus servicios.

Los procesos de reforma judicial que se han dado en muchos países del mundo, especialmente en América Latina, buscan justamente crear las condiciones institucionales que permitan a los poderes judiciales llenar estas tres

condiciones: independencia, eficiencia y acceso. Cualquier reforma judicial, independientemente del país en el que se dé y las peculiaridades que adopte, gira en torno a este triple eje.

### **¿Qué es el sistema de impartición de justicia en México?**

Este sistema se integra por el conjunto de los tribunales y órganos responsables de impartir justicia en el país, tanto federales como de las 32 entidades federativas, así como de aquellas instituciones o personas que los auxilian en su labor, como los ministerios públicos, los defensores de oficio e incluso los abogados.

Entre otros, los órganos que lo integran son los siguientes:

- La Suprema Corte de Justicia de la Nación
- Los tribunales de circuito y los juzgados de distrito del Poder Judicial de la Federación
- Los poderes judiciales de las 32 entidades federativas del país y del D.F.
- El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
- Los tribunales o salas electorales de las entidades federativas y del D.F.
- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa
- Los tribunales de lo contencioso administrativo de las entidades federativas y el D.F.
- Las juntas federales y locales de conciliación y arbitraje
- Los tribunales federal y locales de conciliación y arbitraje
- El Tribunal Superior Agrario

Para lograr una reforma judicial integral en el país es importante reconocer que el sistema de impartición de justicia conforma un todo en donde las mejoras a una de sus partes no significan una mejoría del conjunto. Al final del día, al ciudadano le resulta irrelevante si su asunto corresponde al fuero federal o local. Su expectativa es única: una justicia pronta, expedita, imparcial y de calidad.

### **¿Cuándo inició la reforma judicial en México y cuál es su balance?**

A diferencia de lo sucedido en otros países de América Latina, la reforma judicial en nuestro país ha sido un proceso continuo que se ha desarrollado casi silenciosamente, a lo largo de las últimas dos décadas, y que, por lo demás, está aún en marcha. Este proceso ha sido más visible en el Poder Judicial Federal, pero ha alcanzado también a todos los órganos judiciales de las entidades federativas, aunque con asimetrías de consideración.

En general hay coincidencia en que la reforma judicial inició con las reformas constitucionales que impulsó Miguel de la Madrid en 1987, y que uno de sus puntos de inflexión subsecuentes más significativos fue la reestructuración de la Suprema Corte en 1994. 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 implicaron, en síntesis, la consolidación de la jurisdicción constitucional; la modificación del sistema de nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia y de los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia; un crecimiento significativo de la infraestructura, recursos materiales y humanos de los poderes judiciales; una modificación de los mecanismos de gobierno y administración judicial, en particular la introducción de los Consejos de la Judicatura; la introducción de la carrera judicial formal en la mayor parte de los poderes judiciales del país y, en muchos de ellos, el uso creciente de mecanismos alternativos, con éxito ya perceptible.



Aunque resulta difícil hacer un balance de la reforma judicial en México, su curso inmediato puede sintetizarse en dos ideas: consolidar y avanzar. Así, generalmente existen coincidencias sobre los avances realizados, pero también respecto a la necesidad de prolongar el esfuerzo, de manera más articulada y profunda, para alcanzar un mejor sistema de impartición de justicia.

### **¿En qué consistió la Consulta Nacional para una Reforma Integral y Coherente del Sistema Nacional de Impartición de Justicia en el Estado Mexicano?**

Fue un esfuerzo encabezado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación para recibir, por parte de los usuarios y funcionarios del sistema de impartición de justicia de todo el país, sus opiniones y propuestas para reformarlo. Durante este proceso, que tuvo una duración de poco más de dos años:

- Se recibieron 5,844 trabajos, que contenían más de 11,000 propuestas;
- Se elaboraron 34 diagnósticos de percepción ciudadana a partir de las propuestas recibidas;
- Se celebraron 34 foros de reflexión en los que diferentes especialistas, tanto internos como externos a los órganos de impartición de justicia, analizaron las propuestas presentadas y elaboraron una serie de recomendaciones.

La Consulta se orientó por propiciar la participación más amplia y plural posible, con la mayor libertad de expresión y respeto a las diferentes visiones sobre el quehacer judicial. En ella participaron miembros de los poderes judiciales, ejecutivos y legislativos de todo el país y de todos los partidos políticos, abogados, ministerios públicos, profesores e investigadores universitarios,

estudiantes, periodistas y comunicadores, líderes de opinión, politólogos, economistas y otros profesionales.

La Consulta buscó también generar la mayor transparencia posible. Por ello, toda la información que se generó, desde las ponencias en su versión original como la sistematización de las propuestas, los diagnósticos de percepción ciudadana y las recomendaciones de los especialistas, pueden consultarse en la página de Internet de la Suprema Corte de Justicia [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx)

### **¿Qué fue el Encuentro y la Declaración de Jurica?**

El 30 de noviembre, y el 1 y 2 de diciembre de 2005, a convocatoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se reunieron por primera vez en Jurica, Querétaro, los impartidores de justicia del país, sin distinción de fueros o materia, para discutir el rumbo que habría de seguir el proceso de reforma judicial en el país. Así, se dieron cita ministros de la Suprema Corte de Justicia, consejeros de la Judicatura, los presidentes de la mayoría de los Tribunales Superiores de Justicia del país, los presidentes del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa; del Tribunal Superior Agrario; de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Igualmente se invitó a los presidentes de las asociaciones de tribunales y juntas locales de conciliación y arbitraje; de los tribunales y salas electorales de las entidades federativas y de los tribunales de lo contencioso administrativo.

Para este encuentro un grupo de expertos independientes realizó una selección de los temas tratados en las distintas fases de la Consulta, que se consideró tuvieran mayor interés y repercusión para los distintos órganos impartidores de justicia del país, mismos que fueron compartidos y analizados, y a partir de ellos los impartidores de justicia acordaron acciones específicas para proseguir con la reforma judicial.

Como resultado de estos trabajos, los impartidores de justicia del país acordaron y emitieron *La Declaración de Jurica*, documento en el cual los distintos órganos de impartición de justicia del país se comprometen a participar activamente en la definición de la agenda judicial para el país y ensayar vías de colaboración, hasta ese momento inéditas. Este documento puede ser consultado en la página de internet de la Suprema Corte de Justicia: [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx)

### **¿Qué es el *Libro Blanco de la Justicia en México*?**

El Comité Organizador de la Consulta encomendó a un grupo de tres expertos independientes la elaboración de un documento que sistematizara y sintetizara los resultados de la Consulta, a efecto de tener una visión integral de sus resultados y propuestas.

El *Libro Blanco de la Justicia en México* proporciona el marco conceptual para entender los resultados de la Consulta y los procesos de reforma judicial, tanto en América Latina como en México. Además, y con base en la información obtenida en la Consulta, expone sus resultados organizados temáticamente y propone una serie de recomendaciones para avanzar en el proceso de reforma judicial en nuestro país. Acompañan al *Libro Blanco* una serie de anexos que dan cuenta de todo el proceso de consulta y soportan sus resultados. Este documento y sus anexos pueden ser consultados en la página de internet de la Suprema Corte de Justicia: [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx)

### **¿Cuáles son las principales conclusiones del *Libro Blanco*?**

La más importante conclusión es que una reforma judicial debe tener como objetivo último dar cabal vigencia al artículo 17 constitucional, mediante un mayor y mejor acceso a la justicia para todos los mexicanos. Este acceso implica

considerar a la impartición de justicia como un servicio pronto y expedito, capaz de resolver mediante la aplicación del derecho los conflictos de los ciudadanos, así como de generar seguridad jurídica para el conjunto de la sociedad. La reforma judicial sólo podrá considerarse exitosa si estos objetivos se consiguen dentro de la próxima década.

De manera más específica, el *Libro Blanco* identifica tres grandes ejes de acción para una reforma judicial integral, que son los siguientes:

- **La reforma del amparo** como una condición previa y necesaria, pero no suficiente, para mejorar sustantivamente la impartición de justicia del país, pues ésta es la institución que articula y da congruencia al conjunto del sistema.
- El **fortalecimiento de los poderes judiciales** de las entidades federativas, pues ellos son los responsables de dar respuesta a la mayor parte de la demanda de impartición de justicia del país.
- La **reforma de la justicia penal**, que atraviesa por una crisis profunda y requiere de una revisión integral orientada por una aplicación efectiva de los principios de presunción de inocencia, contradicción, concentración, inmediación, y un equilibrio procesal adecuado entre defensa, acusación y víctimas.

Los tres ejes temáticos 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.

## ¿Cuáles son las 33 acciones para la reforma judicial integral?

Como resultado de la Consulta, el *Libro Blanco* identifica 33 acciones específicas para la reforma judicial en México

*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.*

*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.*





---

---

**33 ACCIONES  
PARA LA REFORMA JUDICIAL**

---

---



Presentamos aquí las conclusiones de la Consulta Nacional para una Reforma Integral y Coherente del Sistema de Impartición de Justicia en el Estado Mexicano. El esfuerzo desplegado durante más de dos años muestra tanto la complejidad del sistema de impartición de justicia en México, como la diversidad de percepciones que existen en la sociedad sobre su desempeño y devenir. Existen, sin embargo, denominadores comunes que pueden sintetizarse en dos grandes ideas. Por un lado, identificar los avances realizados durante la última década, y con ello la necesidad de consolidarlos. Por el otro, que los cambios son aún insatisfactorios y es necesario prolongar el esfuerzo, pero de manera más articulada y profunda, para alcanzar una mejor y más eficiente justicia. Consolidar y avanzar son así las grandes ideas motoras que surgen de la Consulta.

También de ella se desprende que carecemos de la información básica para elaborar un diagnóstico riguroso, basado en “datos duros”, sobre el estado que guarda el sistema de impartición de justicia del país. De contar con esa información, la elaboración de una agenda para la reforma judicial tendría mejores

cimientos que los de un mero análisis de opiniones y percepciones, por documentadas y certeras que puedan resultar. En todo caso, una conclusión que surge de la Consulta es que resulta urgente desarrollar estudios e investigaciones empíricos sobre el desempeño de las instituciones que intervienen en la impartición de justicia en el país. Estos estudios deberán aportar elementos para un diagnóstico y planeación más sólidas.

No obstante la prevención anterior, la Consulta fue un mecanismo eficaz para identificar los temas que deben dar contenido a la reforma judicial, pues su extensión y diversidad permitieron recoger las principales percepciones sobre el sistema de impartición de justicia del país.

Un análisis de conjunto de sus resultados sugiere que el objetivo más amplio de una reforma judicial debe encaminarse a dar cabal vigencia al artículo 17 constitucional, mediante un mayor y mejor acceso a la justicia para todos los mexicanos. Este acceso implica considerar a la impartición de justicia como un servicio pronto y expedito, capaz de resolver mediante la aplicación del derecho los conflictos de los ciudadanos, así como de generar seguridad jurídica para el conjunto de la sociedad. Estos deben ser los propósitos últimos que animen las diferentes acciones por emprenderse y servir de parámetros para evaluar sus resultados. La reforma judicial sólo podrá considerarse exitosa si estos objetivos se consiguen dentro de la próxima década.

Para lograr lo anterior resulta indispensable integrar una agenda para la reforma judicial, entendida ésta como un conjunto de políticas judiciales de corto, mediano y largo plazos, articuladas entre sí, y con objetivos, responsables, tiempos de ejecución, mecanismos de implementación y de evaluación. La variedad y amplitud de los resultados de la Consulta obligan a un esfuerzo de síntesis, reagrupación y jerarquización que permitan formar esa agenda a partir de la integralidad del sistema de impartición de justicia, para permitir

a los diferentes actores del sistema orientar su acción con un sentido compartido y explícito, en sus respectivos ámbitos de competencia y responsabilidades. Estas conclusiones proponen, a partir de los resultados de la Consulta, las bases para la construcción de esa agenda para la reforma judicial.

Una reforma judicial integral no puede alcanzar sus objetivos de un día para otro y supone acciones con diversos periodos de implementación y maduración, con independencia de que algunas de ellas puedan iniciarse de manera inmediata. Por ello, conviene establecer plazos que indiquen de manera aproximada el tiempo en que esas acciones deberán realizarse. Para este propósito, cada acción se clasifica en una de tres categorías: acciones de corto (1 a 3 años), mediano (3 a 5 años) y largo plazo (5 a 10 años). Ello para facilitar una planeación adecuada de los mecanismos de diseño, seguimiento y evaluación. Es necesario reiterar que una reforma de esta envergadura sólo puede construirse sólidamente en periodos de largo aliento, que los resultados difícilmente son inmediatos y que para alcanzarlos se requiere claridad en los objetivos y perseverancia en la ejecución de las políticas.

Otro elemento importante en la agenda es la identificación de los responsables de las acciones. Al respecto es necesario advertir que el diseño constitucional no establece un órgano con las facultades necesarias para conducir un proceso de reforma judicial integral a nivel nacional. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, por vocación natural, ha asumido hasta ahora el desarrollo de la Consulta. Sin embargo, la propia Suprema Corte ha reconocido que su papel a futuro sólo puede ser el de coadyuvar en un proceso que es una responsabilidad compartida por los diferentes poderes, tanto federales como estatales, y los propios ciudadanos.

En este marco, y dada la diversidad de los actores y la complejidad del entramado institucional, es importante determinar para efectos de la agenda, al

menos de manera indicativa, qué órganos deben asumir la responsabilidad de decidir, conducir, ejecutar o evaluar las diferentes acciones propuestas. Esto permite identificar a los responsables y posibilita la rendición de cuentas, en un entorno en donde es frecuente que las responsabilidades se diluyan, o que la inactividad de uno de los actores sirva de justificación para la parálisis de los otros.

El análisis de los resultados de la Consulta permite agrupar un número importante de propuestas alrededor de tres grandes ejes temáticos que son los siguientes:

**La reforma del amparo** como una condición previa y necesaria, pero no suficiente, para mejorar sustantivamente la impartición de justicia del país, pues ésta es la institución que articula y da congruencia al conjunto del sistema.

El **fortalecimiento de los poderes judiciales** de las entidades federativas, pues ellos son los responsables de dar respuesta a la mayor parte de la demanda de impartición de justicia del país.

La **reforma de la justicia penal** que atraviesa por una crisis profunda y que requiere de una revisión integral orientada por una aplicación efectiva de los principios de presunción de inocencia, contradicción, concentración, inmediación, y un equilibrio procesal adecuado entre defensa, acusación y víctimas.

Los tres ejes temáticos 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 continuación se presentan las 33 acciones para una reforma judicial integral. Conviene advertir que ellas no excluyen otras que se exponen en el cuerpo del *Libro Blanco*. Se trata simplemente de apuntar aquellas acciones que se consideran indispensables en la integración de la agenda.

### **Primer eje temático: La reforma del amparo**

Los objetivos de la reforma al amparo son los siguientes:

- Consolidar al amparo como un instrumento fundamental del sistema mexicano de defensa de la Constitución;
- Promover y enfatizar su uso como instrumento de protección de los derechos fundamentales garantizados tanto en la Constitución como en los instrumentos internacionales de derechos humanos.
- Ampliar la base de usuarios mediante la adopción del concepto de interés legítimo;
- Lograr un procedimiento menos formalista y más eficaz;
- Modificar los efectos limitados de las sentencias de amparo para darles, bajo ciertas condiciones, efectos generales y lograr una tutela más eficaz de los derechos fundamentales;
- Precisar el alcance y procedencia de la suspensión para, al mismo tiempo que se preserve una protección oportuna, se evite su empleo con propósitos ilegítimos;
- Asegurar un cumplimiento más eficaz de las sentencias de amparo.

Las acciones específicas que se proponen para alcanzar los objetivos anteriores son las siguientes:

*Acción 1. Reformar el amparo mediante modificaciones legislativas:* Las modificaciones al amparo requieren de la acción concertada de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Congreso de la Unión y del Ejecutivo Federal para que:

- a) Se retome el proyecto de Ley de Amparo preparado por un grupo de los más reconocidos expertos en la materia y se considere en la agenda legislativa como un asunto prioritario. En esta materia es fundamental que la discusión se oriente por los objetivos arriba planteados y se eviten las distorsiones derivadas de las concepciones tradicionales del amparo;
- b) La Suprema Corte de Justicia elabore uno o varios proyectos de reformas a la Ley de Amparo que resuelvan cuestiones puntuales relacionadas con los principales objetivos de la reforma del amparo y que éstos se retomen por los Poderes con facultad de iniciativa de ley, o
- c) La Suprema Corte elabore un proyecto de Código Procesal Constitucional que incorpore a todos los medios de defensa constitucional en un mismo ordenamiento para, en su momento, ponerlo a consideración del Congreso de la Unión.

Las acciones a) y b) pueden alcanzarse en el corto plazo, mientras que la acción c), por su complejidad, requiere de mayor tiempo y se ubica en el mediano plazo. La decisión última sobre estas acciones recae en el Congreso de la Unión, por lo que se requiere que los diversos actores que se han pronunciado sobre la necesidad de la reforma del amparo —entre otros los órganos de impartición de justicia de país, los abogados y la academia— transmitan al Congreso la



importancia y urgencia de la reforma. También resulta oportuno apuntar que el apoyo de los Poderes Ejecutivos, tanto a nivel federal como estatal, es un elemento fundamental para asegurar el éxito de esta reforma. Debe reconocerse que el amparo tiene un impacto directo sobre la gobernanza democrática y el Estado de derecho. Sin la reforma del amparo, la reforma judicial enfrentará muchas dificultades.

*Acción 2. Reformar el amparo a través de la jurisprudencia:* Independientemente de lo apuntado en la acción anterior, el Poder Judicial Federal cuenta con un amplio margen de maniobra para modificar el amparo a través de la jurisprudencia, pues ésta puede convertirse en un instrumento útil de política judicial para incidir en su operación.

La responsabilidad de esta acción recae principalmente en la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La reforma a través de la jurisprudencia requiere de un programa específico para identificar los cambios que requiera la jurisprudencia y proponer soluciones específicas. Esta labor puede desarrollarse mediante la integración de un grupo de expertos, tanto internos como externos al Poder Judicial Federal. El horizonte temporal de la medida es de mediano plazo.

*Acción 3. Mejorar la sistematización de la jurisprudencia:* La claridad y sistematización de la jurisprudencia es un factor que genera seguridad jurídica, orienta la acción de los agentes que intervienen en los procesos jurisdiccionales e impacta al conjunto del sistema jurídico. La Suprema Corte de Justicia debe implementar acciones de corto plazo para mejorar sustantivamente su sistematización. Ello con objeto de simplificar su consulta y mejorar la comprensión de sus alcances y efectos. Este esfuerzo permitirá además depurar la jurisprudencia para evitar contradicciones entre tesis expedidas en diferentes momentos históricos y asegurar la congruencia con las orientaciones estratégicas

de la reforma judicial. Esta labor requiere del trabajo conjunto de los miembros del Poder Judicial Federal.

En el mediano plazo deberá realizarse un esfuerzo adicional para mejorar la calidad de las tesis de jurisprudencia, tanto en su generación como en su contenido y redacción. Adicionalmente, debe explorarse la posibilidad de limitar el ámbito de validez territorial de la jurisprudencia emitida por los tribunales colegiados de circuito, circunscribiéndola al circuito donde se generó.

*Acción 4. Adoptar medidas de gobierno judicial para la reforma del amparo:* El Consejo de la Judicatura Federal, mediante Acuerdos Generales, puede implementar medidas para orientar la acción jurisdiccional y propiciar el cumplimiento de los objetivos de la reforma del amparo. La acción de corto plazo en este ámbito se debe concentrar en definir con claridad aquellas determinaciones de los órganos jurisdiccionales en cuya adopción éstos no incurrirían en responsabilidad y quedarían por ello exentos de una eventual medida disciplinaria. Un ejemplo de ello es la aplicación de causales de improcedencia que les permita desechar de plano demandas de amparo que son admitidas única y exclusivamente para no incurrir en responsabilidad.

## **Segundo eje temático: fortalecimiento de los poderes judiciales de las entidades federativas**

Los objetivos son los siguientes:

- Reducir significativamente la procedencia y precisar los efectos del amparo directo, para fortalecer las decisiones de los Tribunales Superiores de Justicia;
- Establecer procedimientos que garanticen la autonomía de los integrantes de los Tribunales Superiores de Justicia y Consejos de la Judicatura

estatales mediante mecanismos más transparentes de designación, remoción y ratificación;

- Promover mecanismos de asignación de presupuestos que garanticen el gasto corriente y permitan programas de inversión multianuales;
- Fortalecer los mecanismos de gobierno y carrera judicial;
- Establecer indicadores de desempeño judicial a nivel nacional, y
- Promover y fortalecer el uso de medios alternativos de solución de controversias.

Las acciones específicas son las siguientes:

*Acción 5. Reformar el amparo directo:* Los cambios en esta materia, estrechamente vinculada con las acciones identificadas con motivo del amparo ya descritas, pueden realizarse mediante la reforma legislativa identificada en la acción número 1, o bien mediante una serie de acciones concertadas entre el Poder Judicial Federal y los Poderes Judiciales de las entidades federativas. En cualquiera de estas hipótesis, la reforma del amparo directo deberá orientar su procedencia como un mecanismo de control constitucional. Desde el punto de vista del control de la legalidad, debe considerarse la conveniencia de restringir la procedencia del amparo exclusivamente a la materia de la casación y la posible creación de la casación local. Ello implica prevenir los abusos de su empleo como tercera instancia “funcional”. Estas modificaciones deberán considerar su impacto sobre los procedimientos uniinstanciales (por ejemplo, en materia laboral).

Medidas adicionales deben orientarse a consolidar el estudio de todas las violaciones procesales en el mismo recurso y acabar con el reenvío; explicitar

los efectos del amparo; revisar la legislación procesal local para hacerla congruente con las funciones del amparo directo; y propiciar una mayor deferencia de los tribunales colegiados hacia los Tribunales Superiores de Justicia de los estados. Estas acciones deben emprenderse de inmediato y completarse en el mediano plazo.

*Acción 6. Garantizar la autonomía y la rendición de cuentas de los jueces supremos:* La Constitución Federal o, en su defecto, las Constituciones de las entidades federativas, deben establecer mecanismos de designación, remoción y ratificación que garanticen la autonomía de los jueces supremos y de los integrantes de los Consejos de la Judicatura. Adicionalmente, las reformas deben considerar la incorporación de mecanismos que aseguren la rendición de cuentas, tanto de jueces supremos como de consejeros. La rendición de cuentas también debe comprender a los integrantes de los órganos encargados de hacer las designaciones correspondientes. Esta acción, de mediano plazo, es una responsabilidad del Constituyente Permanente o, en su caso, de los Constituyentes locales del país, así como del Poder Judicial Federal en lo que atañe a la revisión de los criterios que interpretan el artículo 116 fracción III de la Constitución.

Cualquiera que sea el mecanismo que se acuerde, su diseño debe responder a las siguientes características: una definición más precisa del perfil de los jueces supremos y miembros de los Consejos de la Judicatura; la intervención de dos poderes en el procedimiento de designación, en donde uno tenga la facultad de nominar (de preferencia eliminando el mecanismo de ternas) y el otro de ratificar la designación. En ambos casos, el proceso requiere ser transparente, quienes en él intervienen deben rendir cuentas públicamente de los motivos técnicos, y aún políticos, que justifican una determinada nominación o designación, y deben prohibirse expresamente los mecanismos de cabildeo directo de los candidatos. Finalmente, una reforma en esta materia debe resolver el problema de la ratificación tanto en las Constituciones como en la jurisprudencia. Se puede optar

por distintos diseños para regular la permanencia de los jueces supremos en el cargo de tal manera que se garantice su independencia y se asegure la rendición de cuentas. Las alternativas pueden incluir términos suficientemente largos sin ratificación como en el caso de la Suprema Corte de Justicia, o términos más breves sujetos a una ratificación.

*Acción 7. Garantizar el presupuesto de los poderes judiciales:* La asignación de un presupuesto suficiente es una de las condiciones que contribuye al fortalecimiento de la independencia judicial. Para este efecto se sugiere una reforma constitucional que asegure que los poderes judiciales y demás órganos de impartición de justicia reciban anualmente un nivel de gasto corriente no menor en términos reales al del año inmediato anterior. Por su parte, el gasto de inversión deberá ligarse a programas multianuales con objetivos definidos y mecanismos transparentes de rendición de cuentas. Esta acción, responsabilidad del Constituyente Permanente o de los Constituyentes locales, debe realizarse en el corto plazo.

*Acción 8. Profesionalizar a los órganos de gobierno judicial:* El reto fundamental para el gobierno judicial es incrementar sustantivamente su capacidad para el diseño, conducción y evaluación de las políticas judiciales. Ello requiere personal capacitado en materia de planeación estratégica y una mejor definición del perfil profesional de estos funcionarios. Esta acción corresponde tanto a los órganos de gobierno de los poderes judiciales en lo particular, como al trabajo conjunto que desarrollan los órganos de impartición de justicia en asociaciones como la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos, y debe implementarse en el mediano plazo.

*Acción 9. Consolidar la carrera judicial:* Perfeccionar la carrera judicial es una de las condiciones estructurales para mejorar el desempeño de los poderes judiciales y para consolidar la autonomía de los jueces. Aunque mucho se

ha hecho en esta materia, existen amplias ventanas de oportunidad que deberán aprovecharse mediante la implementación inmediata de acciones cuyos resultados agregados se verán sólo en el largo plazo. En primer lugar la carrera judicial deberá adoptarse en el corto plazo en todos aquellos poderes judiciales que aún no cuentan con ella, así como de manera general entre los órganos que imparten justicia en el país. Entre las acciones que pueden instrumentarse de manera prioritaria en el corto y mediano plazos, y cuya responsabilidad corresponde en la mayor parte de los casos a los Consejos de la Judicatura u otros órganos de gobierno judicial, se encuentran las siguientes:

- a) Una aplicación rigurosa de la regulación existente en materia de carrera judicial para asegurar que la selección, designación, adscripción, ratificación, promoción y remoción de sus miembros respondan exclusivamente a los criterios contenidos en ella;
- b) Transparentar su administración;
- c) Definir con mayor rigor y precisión el perfil de los jueces, magistrados y funcionarios jurisdiccionales en general;
- d) Fomentar el reclutamiento de los egresados más destacados de las escuelas y facultades de derecho del país;
- e) Convocar a concursos abiertos de oposición que permitan a los poderes judiciales reclutar profesionales ya formados y con experiencia que sólo requieren de cursos de iniciación y talleres de prácticas judiciales para desempeñarse en funciones jurisdiccionales y aporten a éstas nuevos enfoques y experiencias que enriquecerán la propia carrera judicial;
- f) Propiciar una capacitación amplia y continua que responda a las diferentes necesidades derivadas de los perfiles de los funcionarios judiciales y que

se beneficie de expertos nacionales e internacionales, internos y externos a los poderes judiciales; y

- g) Establecer sistemas objetivos de evaluación del desempeño judicial y relacionarlos con el régimen de disciplina y de estímulos.

*Acción 10. Profesionalizar la administración de las unidades jurisdiccionales:* La administración de las unidades jurisdiccionales es una tarea que ocupa y distrae una parte significativa del tiempo de los jueces y magistrados en todo el país. Por ello se requiere en el mediano plazo una reestructuración de los modelos de despacho judicial que permita una mejor gestión de los asuntos. Asimismo, debe profesionalizarse en el largo plazo la administración de las unidades jurisdiccionales bien mediante la capacitación de los jueces en esta materia o en su defecto mediante el establecimiento de administradores judiciales profesionales. Esta tarea, de mediano plazo, corresponde principalmente a los Consejos de la Judicatura u órganos equivalentes en todo el país.

*Acción 11. Incorporar la planeación estratégica en el gobierno judicial:* Como cualquier organización moderna, los poderes judiciales deben incorporar la planeación estratégica en los procesos de toma de decisiones y en la administración de su gestión. Ello implica que los órganos de gobierno judicial tendrán que utilizar instrumentos adecuados de planeación estratégica, particularmente el uso de herramientas de información y de evaluación de desempeño. Para ello, es necesario capacitar en esta materia a los funcionarios de los órganos responsables del gobierno judicial, así como en el diseño e implementación de sistemas de información que proporcionen los elementos necesarios para una adecuada toma de decisiones. Esta acción es de mediano plazo y responsabilidad de los órganos de gobierno judicial.

*Acción 12. Promover el uso de medios alternativos de solución de controversias:* Los medios alternativos para resolver controversias han experimentado

un rápido desarrollo en los poderes judiciales del país. Más de la mitad de ellos cuentan ya con áreas que ofrecen servicios alternativos de justicia. Si bien el desarrollo de la justicia alternativa es todavía incipiente, las experiencias muestran el importante potencial de instituciones como la mediación, que complementan y hacen más eficiente el servicio que se da a través de la justicia ordinaria. Precisamente el carácter complementario de la justicia alternativa respecto de la justicia ordinaria, genera una estrecha relación entre ambas; la primera puede funcionar siempre y cuando la segunda también lo haga adecuadamente. Del mismo modo, deben diseñarse los incentivos necesarios para que la justicia alternativa sea un mecanismo eficaz para concluir de manera definitiva los conflictos, y no una vía para prolongarlos.

En el corto plazo, los poderes judiciales del país deben explorar la posibilidad de iniciar proyectos de justicia alternativa. Para ello es fundamental que recojan las experiencias de los proyectos que ya se encuentran en operación. En el mediano plazo, debe considerarse la expansión de la justicia alternativa en áreas en donde ha tenido hasta ahora una presencia limitada, por ejemplo la materia penal y mercantil.

No pueden dejar de mencionarse los problemas técnicos que surgen con motivo del empleo de la justicia alternativa. En el mediano plazo los poderes judiciales del país deben hacer un balance de los resultados de sus programas y diseñar las reformas necesarias para mejorar su eficacia. Al mismo tiempo, el Poder Judicial Federal debe generar jurisprudencia que propicie el desarrollo de la justicia alternativa.

Finalmente, se requiere identificar el espacio de acción del servicio de justicia alternativa y regularlo. Para tal efecto, en el corto plazo los poderes judiciales del país deben establecer programas de capacitación y certificación de mediadores y árbitros. Adicionalmente, conviene mantener un registro de los prestadores de servicio disponibles en cada entidad.



### **Tercer eje temático: reforma al sistema de impartición de justicia penal**

Los objetivos son los siguientes:

- Lograr un equilibrio procesal adecuado entre los inculpados, la acusación y los ofendidos;
- Dar plena vigencia a los principios de presunción de inocencia, contradicción, concentración e inmediación para alcanzar un proceso plenamente acusatorio;
- Revisar la política criminal del Estado, en particular, limitar el uso indiscriminado de la prisión preventiva, así como reducir y restringir la creación de tipos penales;
- Fortalecer la eficacia de la defensoría de oficio;
- Dar autonomía a la actuación del Ministerio Público y mejorar sustantivamente la calidad de las averiguaciones previas;
- Revisar la jurisprudencia en materia penal para adecuarla a los estándares y la jurisprudencia internacional, en particular en lo relativo al principio de presunción de inocencia y la integridad de los indiciados;
- Considerar el diseño de salidas alternativas al procedimiento penal, tales como conciliación, suspensión del juicio a prueba y empleo del principio de oportunidad;
- Tomar en consideración los derechos de la víctima, en particular la reparación del daño y la coadyuvancia a partir de la averiguación previa, y

- Ampliar el catálogo de sanciones para limitar el uso de la pena de privación de libertad y revisar el régimen jurídico de la ejecución de sanciones, en particular la creación de jueces de ejecución de penas.

Las acciones específicas son las siguientes:

*Acción 13. Rediseñar el sistema constitucional de impartición de justicia penal:* Existen al menos tres iniciativas formalmente presentadas al Constituyente Permanente que proponen reformar el conjunto del sistema de impartición de justicia penal. Las iniciativas tienen aciertos y desaciertos, pero, sin duda, apuntan en la dirección correcta. Se requiere que el Constituyente Permanente, a partir de una discusión sobre el diseño técnico de las reformas, adopte tan pronto como sea posible las decisiones correspondientes. Asimismo, es necesario que junto a la discusión técnica sobre el diseño de la reforma, se analicen los mecanismos, tiempos y recursos humanos, materiales y financieros necesarios para su implementación. Una reforma constitucional con problemas de planeación puede tener resultados contraproducentes. Todos los actores del sistema de justicia penal, sin exclusión alguna, deben participar activamente en esta discusión.

*Acción 14. Reformar la legislación en materia de justicia penal y revisar la política criminal:* La reforma constitucional, por diversas razones, puede resultar impracticable en el corto plazo. Ello obliga a considerar otras alternativas, entre las cuales pueden privilegiarse las reformas legislativas a corto plazo, pues el diseño constitucional vigente permite márgenes importantes de mejora, tanto en el fuero federal como en el local. En particular, destaca el espacio existente para propiciar un mayor equilibrio procesal entre las partes. Las reformas adoptadas por los Estados de México y Nuevo León, y los proyectos que se discuten en Chihuahua y Oaxaca, entre otras entidades, deben servir como base para

evaluar las alternativas y modelos existentes. Los congresos estatales, los jueces, los agentes del ministerio público, los abogados y la sociedad en general, deben participar activamente en la discusión.

Desde el punto de vista de la política criminal se requiere limitar la creación de nuevos tipos penales sin justificación, revisar los existentes y evitar el empleo indiscriminado de la prisión preventiva. Estas acciones deberán ejecutarse por los Congresos en el mediano plazo.

*Acción 15. Modificar el proceso penal a través de la jurisprudencia:* La jurisprudencia tiene un impacto directo en el funcionamiento ordinario del proceso penal. Los criterios jurisprudenciales son fundamentales para definir los alcances de los derechos existentes y la manera en la que operan las instituciones del sistema de justicia penal. Bajo esta perspectiva, resulta indispensable revisar y modificar la jurisprudencia existente para eliminar criterios que se alejan de los principios que orientan al proceso acusatorio y determinar la forma en la que ésta puede contribuir a construir mayores garantías para consolidar un debido proceso penal. El derecho internacional y la jurisprudencia de los tribunales internacionales proporcionan los parámetros que deben orientar la revisión de la jurisprudencia. Esta acción es de corto plazo y responsabilidad del Poder Judicial Federal y en particular de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

*Acción 16. Asegurar los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para implementar la reforma a la justicia penal:* Cualquiera que sea el escenario de las reformas normativas al sistema de impartición de justicia penal, no tendrá éxito si no se consideran, desde su diseño, las acciones y los recursos necesarios para implementarlas. Por ello, la responsabilidad de los Poderes Legislativos, y aun de los Ejecutivos, no debe limitarse a la aprobación de

esas reformas, sino debe extenderse a considerar sus implicaciones en materia de recursos financieros, humanos y materiales. Muy particularmente, deberán considerarse las necesidades de capacitación que se deriven de la reforma, mismas que requieren de procesos largos de maduración y de la existencia de una masa crítica de capacitadores. Los poderes judiciales deben identificar cuidadosamente la forma en la que las reformas van a impactar a los procesos. Las consecuencias pueden incluir modificaciones en la demanda de administración de justicia penal, nuevas funciones para los jueces y la transformación de los espacios en donde se administra justicia, entre otras. También resulta crucial definir los tiempos de implementación de las reformas, para ello pueden considerarse el uso de programas pilotos o de esquemas de implementación gradual.

*Acción 17. Fortalecer la autonomía del ministerio público:* La autonomía de las procuradurías de justicia es una discusión que recorre todo el país. Se requiere que su operación se rija con criterios técnicos y que su actuación garantice imparcialidad y la protección de los derechos, tanto de las víctimas como de los indiciados. Las propuestas existentes se centran principalmente en el otorgamiento de una autonomía constitucional a las procuradurías, sin embargo esta idea, aunque *políticamente correcta*, no garantiza una solución al problema, incluso puede agravarlo. El tema es mucho más complejo. No pueden soslayarse, por ejemplo, los problemas asociados con la supervisión y controles efectivos de la acción de las procuradurías. Tampoco puede pasarse por alto que deben transparentar su función y tener mecanismos de rendición de cuentas. Independientemente del tema de la autonomía, en el corto plazo las medidas pueden pasar por su reorganización con el objeto de afinar los controles internos, consolidar el servicio civil de carrera y establecer los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. En el mediano plazo, los poderes legislativos y ejecutivos locales deben discutir los modelos de autonomía constitucional y decidir qué tan conveniente es adoptarlos.

*Acción 18. Mejorar la defensoría de oficio:* El derecho a una defensa a cargo de un abogado constituye un elemento fundamental del proceso penal. Los defensores no sólo contribuyen a garantizar que los procesados puedan tener un *debido proceso*, sino que su acción también permite revisar que las actuaciones de los agentes del ministerio público se ajusten a la ley. Bajo dicha perspectiva, no puede pensarse en mejorar el sistema de justicia penal sin considerar fortalecer a la defensoría pública, como el instrumento del Estado para garantizar que todo procesado cuente con un abogado que lo represente. Este es una dimensión fundamental del derecho a una tutela jurisdiccional efectiva. La acción es de mediano plazo y requiere de la intervención de los congresos para dotar a las defensorías de oficio de mayores presupuestos, y de los poderes ejecutivos o judiciales, según sea el caso, para garantizar la profesionalización de los defensores, su capacitación permanente y una evaluación de su desempeño con base en resultados.

*Acción 19. Modificar el sistema de ejecución de penas y asegurar la aplicación efectiva de la reparación del daño:* El sistema de ejecución de penas enfrenta diversas críticas derivadas tanto de los amplios márgenes de discrecionalidad de las autoridades administrativas, como de la poca transparencia con la que opera. Las reformas en el corto plazo deben enfocarse en la creación de un sistema que permita garantizar a la sociedad que las decisiones que se toman se encuentran acordes con los objetivos del sistema de justicia penal. La transferencia a los poderes judiciales de la responsabilidad sobre la ejecución de sanciones aparece como una alternativa viable. Sin embargo, la medida requiere revisar qué implicaciones puede tener sobre los presupuestos de los poderes judiciales y, en general, sobre su organización. Finalmente, debe revisarse la lógica del sistema de justicia penal para que no gravite primordialmente en la imposición de penas, sino reequilibrarlo con la aplicación efectiva de la reparación del daño.

### **Cuarto eje temático: otras acciones prioritarias identificadas durante la Consulta**

Junto con las acciones señaladas en los tres ejes antes expuestos, se han identificado otras, igualmente prioritarias, que refuerzan o complementan aquéllas, y que contribuyen a fortalecer la independencia, la eficiencia y el acceso a la justicia.

*Acción 20. Fortalecer a la Suprema Corte de Justicia como tribunal constitucional:* El diseño de la Suprema Corte de Justicia corresponde ya al de un tribunal constitucional. Sin embargo, mantiene un conjunto de competencias y funciones, resabios de su anterior diseño, y que hoy dificultan su operación como tribunal constitucional. En este sentido conviene profundizar en la especialización de las funciones de la Suprema Corte como tribunal constitucional y eliminar aquellas competencias, que por no ser propias de este tipo de órganos, pueden ser ejercidas por otras instancias del Poder Judicial de la Federación, tales como las contradicciones de tesis en materia de legalidad, la determinación de competencias y otras de carácter administrativo del Poder Judicial Federal. Junto con lo anterior debe preservarse una amplia facultad discrecional de atracción de la Suprema Corte. Asimismo debe considerarse revisar las reglas y prácticas de acumulación de los amparos en revisión y las controversias constitucionales. Muchas de estas acciones pueden ser implementadas en el corto plazo por la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, con independencia de los cambios legislativos que pueden requerirse y que deberán ser llevados a la consideración del Congreso en el mediano plazo.

Junto con lo anterior, y por las razones expuestas en el cuerpo de este *Libro Blanco*, se recomienda que el Constituyente Permanente proceda en el mediano plazo a la eliminación de las facultades de investigación establecidas en el artículo 97 de la Constitución. Ello por considerar que estas facultades no

corresponden al diseño de un tribunal constitucional. En caso de que esta recomendación no se considere adecuada, el Congreso de la Unión deberá en el mismo plazo reglamentar dichas facultades para precisar tanto sus causales de procedencia como sus efectos.

*Acción 21. Rediseñar al Poder Judicial de la Federación:* El fortalecimiento de las funciones de la Suprema Corte de Justicia como tribunal constitucional obliga a un rediseño del Poder Judicial de la Federación a fin de crear las instancias encargadas de aquellas funciones en materia de legalidad y administración que dejarían de ser responsabilidad del tribunal constitucional. Diferentes opciones en esta materia están reflejadas en el cuerpo de este *Libro Blanco* y dependerían de las decisiones que se adopten respecto de la modificación de las competencias de la Suprema Corte. Su diseño correspondería al Poder Judicial de la Federación, quien deberá presentarlas a la consideración del Congreso. Su horizonte es de mediano plazo.

Una cuestión adicional se refiere a la incorporación de los tribunales administrativos y electorales al Poder Judicial de la Federación. En esta materia no existe consenso, pero tampoco hay razones que sugieran la necesidad de una acción inmediata. Por ello, se recomienda continuar con esta reflexión con base en un análisis de sus implicaciones técnicas y materiales, y a la luz de los objetivos más generales de fortalecer la independencia, incrementar la eficiencia y ampliar el acceso a estos tribunales.

*Acción 22. Introducir el Amicus curiae en procesos constitucionales:* Las funciones de un tribunal constitucional trascienden el interés de las partes en conflicto. Por ello, para lograr un mayor acceso a la justicia y promover una mejor y más amplia participación social en la defensa de los derechos fundamentales y las controversias políticas, se debe introducir la figura del *amicus curiae* en algunos mecanismos procesales existentes (e.g. controversias constitucionales,

acciones de inconstitucionalidad, contradicciones de tesis e, incluso en ciertas hipótesis, el propio amparo). Existen diversas maneras de lograr este objetivo, discutidas en la sección correspondiente de este *Libro Blanco*, y que incluyen desde una reforma constitucional hasta modificaciones legislativas. Sin embargo, su implementación también puede lograrse en el corto plazo mediante una decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en esta dirección. En cualquier hipótesis es necesario subrayar que este mecanismo supone el ejercicio de una facultad discrecional del tribunal quien debe determinar en cada caso la manera en que el *amicus curiae* contribuye a informar su decisión.

*Acción 23. Mejorar la calidad de las sentencias de los órganos de impartición de justicia:* La sentencia es el medio de comunicación más importante de los órganos de impartición de justicia. En ellas se exponen no sólo sus resoluciones, sino los hechos que las originan, los razonamientos que las fundamentan y el sentido de las mismas; tienen un papel clave en la legitimidad y rendición de cuentas de los órganos jurisdiccionales. Durante la Consulta se señaló de manera reiterada que las sentencias son notoriamente deficientes, respecto de su estructura, sintaxis y argumentación. Por ello, se requieren acciones de corto plazo para mejorar su calidad, tales como un rediseño de su estructura, revisar su lenguaje, mejorar la argumentación. Corresponde a los órganos de gobierno judicial determinar los mecanismos institucionales responsables de revisar las sentencias que se emiten y establecer lineamientos y buenas prácticas que permitan mejorar continuamente su calidad. A este rediseño deberá seguir, en el mediano plazo, las acciones legislativas o reglamentarias necesarias para incorporar en los cuerpos normativos los cambios acordados.

*Acción 24. Crear un sistema nacional de información y evaluación de desempeño judicial:* La información es una herramienta básica para la planeación y la rendición de cuentas. La Consulta puso de manifiesto que los mecanismos institucionales para recopilar y procesar información son muy limitados.



No existen parámetros claros para la medición del desempeño judicial y, en general, para el uso y análisis de la información que se genera tanto en las instituciones judiciales en lo general como en las unidades jurisdiccionales en lo particular. En resumen, hay problemas tanto en la generación de la información como en su empleo.

Se recomienda así que cada Poder Judicial cree en el corto o mediano plazo, según su grado de desarrollo, un sistema integral de información útil para la planeación y evaluación del desempeño judicial. Estos sistemas deberán estar diseñados de forma tal que permitan que la información que producen pueda ser compartida de manera que sirvan de base para la creación de una red y un sistema nacional de información judicial. En este sistema puede considerarse la participación de instituciones como Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). La creación de este sistema corresponde a los mecanismos institucionales de cooperación judicial, tales como la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos. En esta materia es recomendable iniciar, en el corto plazo, las acciones necesarias para levantar un primer censo nacional en materia de recursos judiciales que sienta las bases para la ulterior construcción del sistema.

Junto con el sistema de información judicial resulta también recomendable iniciar las acciones necesarias de corto plazo para diseñar un sistema de evaluación del desempeño judicial, que considere tanto aspectos cuantitativos como cualitativos, tal y como se desprende de la Consulta. Este sistema, para ser realmente significativo, debería tener un alcance nacional, pues sólo así podrán establecerse en el largo plazo parámetros de comparación entre los diferentes poderes judiciales del país. En este campo resulta también fundamental la acción concertada de los diferentes órganos de impartición de justicia del país, aunque puede considerarse que el Poder Judicial de la Federación funcione como un facilitador en esta materia.

Finalmente todo lo anterior requiere de programas de capacitación para los funcionarios judiciales en materia de recopilación, administración y análisis de la información; estos cursos se requieren en todos los niveles de los poderes judiciales.

*Acción 25. Adoptar políticas para el desarrollo de tecnologías de la información:* Las tecnologías de la información están impactando a las organizaciones judiciales. Sin embargo, su desarrollo en el país es dispar y poco eficiente, pues no se ha acompañado de una política explícita en materia tecnológica. De la Consulta se derivó que las tecnologías de la información constituyen un instrumento útil para alcanzar muchos objetivos de la reforma judicial. Congruente con lo anterior, se recomienda que en el corto plazo se elabore una política tecnológica para los poderes judiciales. Esta política no se identifica exclusivamente con la adquisición de equipos de cómputo y periféricos, sino con el desarrollo y la implantación de sistemas y programas de gestión y administración de los órganos jurisdiccionales, e incluso con programas de apoyo específicos para las labores jurisdiccionales. Esta responsabilidad recae en los órganos de gobierno judicial, y sería deseable se concierte en las instancias de cooperación judicial a nivel nacional. Un segundo paso consiste en asegurar los recursos financieros multianuales necesarios para llevarlas a cabo de manera exitosa. Finalmente se requieren programas de capacitación y cultura informática para vencer las resistencias al cambio y poder aprovechar al máximo su potencial.

*Acción 26. Consolidar la transparencia y la rendición de cuentas de los poderes judiciales:* Incrementar la transparencia judicial es una demanda prioritaria que emana de la Consulta, aunque de ella se desprende también que existe la necesidad de una reflexión cuidadosa sobre sus contenidos específicos, muy particularmente la protección de los datos personales contenidos en las sentencias. Se recomienda por ello en el corto plazo iniciar una acción concertada de todos los poderes judiciales del país para analizar las experiencias en la

materia, precisar sus contenidos y elaborar un *Código de Buenas Prácticas* en materia de transparencia judicial, que sirva de referencia obligada para orientar las acciones de los poderes judiciales sobre esta materia y como parámetro de evaluación de sus logros.

Adicionalmente se recomienda una reflexión más amplia referida a los mecanismos institucionales de rendición de cuentas de los poderes judiciales, pues los existentes resultan claramente insuficientes. Estos mecanismos son indispensables para fortalecer la independencia judicial e incrementar la confianza de la sociedad respecto del sistema de impartición de justicia.

*Acción 27. Fomentar la colaboración entre órganos impartidores de justicia:* La Consulta puso de manifiesto la integralidad del sistema de impartición de justicia y con ello, las oportunidades que ofrece una cooperación más estrecha de los órganos que lo integran. Esta colaboración tiene como objetivos compartir experiencias y desarrollos, identificar mejores prácticas, mejorar el uso de los recursos, generar sinergias en materia de capacitación y desarrollo tecnológico, fortalecer la identidad común y, en general, hacer frente a problemas compartidos. Algunas experiencias exitosas de asociaciones judiciales a nivel nacional muestran claramente los beneficios de la colaboración y las acciones concertadas. Sin embargo, el alcance de la cooperación judicial es todavía incipiente. Por ello, se requiere reconocer el potencial de la cooperación. En el corto plazo se recomienda fortalecer y ampliar los mecanismos de colaboración judicial. La acción corresponde a todos los órganos impartidores de justicia del país, así como a las asociaciones existentes.

*Acción 28. Evaluar el funcionamiento de la justicia laboral:* La justicia laboral es una de las piezas claves del sistema de impartición de justicia del país. La Consulta reveló algunas carencias importantes en su funcionamiento. Asimismo puso de manifiesto que no existe información que permita evaluar su

diseño y operación. Se recomienda así, como una acción prioritaria de corto plazo, que los poderes ejecutivos federal y locales promuevan la realización de estudios que ponderen su desempeño y eficacia. Estos estudios permitirían establecer de manera objetiva e informada las alternativas para su reforma. Se recomienda que durante la evaluación se preste especial atención a la operación y eficacia de los mecanismos de conciliación, al funcionamiento del modelo tripartito, y a las ventajas de su eventual incorporación a los poderes judiciales. Independientemente de lo anterior parece urgente iniciar un proceso de profesionalización del personal encargado de la impartición de la justicia laboral.

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

Los cambios en el entorno internacional, en particular los procesos de integración económica y de incremento en los intercambios de bienes, servicios, personas e información —que se identifican generalmente con la idea de globalización— obligan a un rediseño completo del sistema de recepción de los tratados internacionales y en general del derecho internacional, incluidas las decisiones de los tribunales internacionales. Esta adaptación, urgente para el buen funcionamiento del sistema jurídico nacional y la generación de seguridad jurídica, obliga a una reforma constitucional que considere los diferentes aspectos del problema, incluyendo la incorporación, aplicación, jerarquía, ámbito de aplicación y reglamentación de los tratados internacionales y otras fuentes de derecho internacional. Responsabilidad compartida de todos los Poderes de la Federación, la complejidad técnica del tema y la necesidad de un proyecto con el suficiente consenso sugiere que en el corto plazo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación elabore un anteproyecto que pueda ser puesto a la consideración de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, para posteriormente sujetarse a la aprobación del Constituyente Permanente. Entre tanto, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia puede contribuir a solucionar algunos aspectos de esta delicada cuestión, aunque necesariamente de manera parcial.

*Acción 30. Adoptar códigos uniformes:* Una de las conclusiones unánimes de la Consulta fue la necesidad de avanzar en el proceso de codificación uniforme. En la sección correspondiente de este *Libro Blanco* se han analizado tanto sus ventajas como el hecho de que este proceso no atenta contra la soberanía de las entidades federativas, y que resulta perfectamente compatible con el federalismo, tal y como lo demuestran las experiencias de países federales como Brasil y Alemania. En concreto, se recomienda la elaboración en el mediano plazo de *Códigos Procesales Modelo*, tanto en materia civil como penal y administrativa, labor que puede ser facilitada por la intervención concertada de la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia y la Asociación de Tribunales de lo Contencioso Administrativo. En el largo plazo se recomienda también el desarrollo de *Códigos Modelo* sustantivos en las mismas materias. En todos los casos corresponderá a los poderes legislativos de las entidades federativas la responsabilidad de su adopción.

*Acción 31. Mejorar la calidad de los servicios jurídicos prestados por los profesionales del derecho:* Durante la Consulta se reconoció que el desempeño profesional de los abogados incide directamente en la calidad de la justicia. Este es un aspecto crucial pues todas las medidas que puedan adoptarse para reformar la justicia en México no tendrán éxito sin una modificación consecuente de algunos aspectos del ejercicio profesional de los abogados, en particular la educación jurídica, la calidad de los servicios prestados por los abogados y la responsabilidad profesional.

Las deficiencias en la educación jurídica es un asunto que va más allá de la reforma judicial. Por ello se refiere simplemente a las acciones que en esta materia se analizan en este *Libro Blanco*. En cuanto a la calidad de los servicios prestados por los abogados se recomienda que los poderes judiciales tomen medidas de mediano plazo para reglamentar y certificar la calidad de los profesionales del derecho que ejercen ante ellos. Esta certificación, en cualquiera de

sus variantes expuestas en este *Libro Blanco*, busca garantizar a los usuarios del sistema de impartición de justicia el acceso a una representación profesional calificada.

Una medida complementaria de la anterior es establecer, también en el mediano plazo, mecanismos institucionales que faciliten el fincamiento de responsabilidades profesionales que se deriven de faltas en el ejercicio de la abogacía. Esta medida corresponde menos a los órganos jurisdiccionales y más a la profesión jurídica organizada, lo cual sería una muestra palpable de su compromiso con la impartición de justicia. Existen modelos que han tenido éxito para el control de la responsabilidad profesional en otras áreas que pudiesen ser adaptados para su empleo en la profesión jurídica. Tal es el caso de las instancias encargadas de definir la existencia de una responsabilidad médica.

*Acción 32. Aplicar estándares estrictos de ética profesional:* El ejercicio de la profesión jurídica debe estar sujeto a los más rigurosos estándares de ética profesional. Esto implica que en el corto plazo se deben desarrollar códigos de ética tanto para los jueces como para los abogados. La responsabilidad de su elaboración corresponde respectivamente a los poderes judiciales en su conjunto como a las asociaciones profesionales de abogados. Se recomienda finalmente que estos códigos se adopten a nivel nacional para asegurar criterios uniformes y consensuados en todo el país.

*Acción 33. Fomentar una cultura de servicio:* Los jueces deben renovar su compromiso con la sociedad. Lo anterior implica reconocer que la impartición de justicia es un servicio público fundamental para la vida de los ciudadanos y la consolidación del Estado de derecho en nuestra sociedad. Los jueces deben, por ello, evitar los formalismos excesivos, las ambigüedades y la evasión de sus responsabilidades para que su actividad se oriente por una auténtica vocación de servicio.

Lo anterior requiere rediseñar la operación de los órganos jurisdiccionales para privilegiar las necesidades de los usuarios y no las del aparato burocrático. Además, se requiere una transformación de la cultura judicial que implica una serie de acciones encaminadas a revalorizar la imagen de los jueces, implementar una auténtica política de comunicación social, mejorar la infraestructura judicial, y sensibilizar a todos los funcionarios jurisdiccionales –no sólo a los jueces– sobre la trascendencia del servicio que prestan a la sociedad y de la que son responsables. Estas acciones son de mediano y largo plazos y exigen el decidido liderazgo de los jueces supremos y los órganos de gobierno judicial.

Esta obra se terminó de imprimir y encuadernar en agosto de 2006 en los talleres de Tipográfica Cóndor, S. de R.L., Norte 178, núm. 536, Col. Pensador Mexicano, C.P. 15510, México, D.F. Se utilizaron tipos IQE Hlv Cond en 9, 10 y 12 puntos. La edición consta de 10,000 ejemplares impresos en papel bond de 75 grs.