

COMISIÓN EJECUTIVA DE NEGOCIACIÓN Y CONSTRUCCIÓN DE ACUERDOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

Subcomisión Redactora

Grupo de Trabajo de Reforma del Poder Judicial

Propuesta que para la elaboración de la agenda de trabajo del grupo formula el Poder Judicial de la Federación

La Suprema Corte de Justicia ha planteado y propugnado por una reforma judicial integral. Este enfoque integral se refiere a que el sistema de justicia nacional debe de ser contemplado en su conjunto al emprender cualquier acción de reforma; sin embargo **esta visión integral no debe interpretarse como la necesidad o conveniencia de emprender todos los cambios en un mismo momento**. Antes al contrario, **la elaboración de una agenda para emprender una reforma judicial debe establecer prioridades**, así como también **seleccionar aquellas reformas que tienen mayor viabilidad**.

La reforma judicial a la que aspira el Poder Judicial de la Federación tiene un carácter integral en la medida en que los cambios no deben agotarse en una reforma constitucional o legislativa pues a menudo los problemas de implementación son los que hacen fracasar reformas adecuadamente diseñadas. **La Suprema Corte insta a los participantes en los procesos legislativos a considerar con especial cuidado las medidas necesarias en materia de capacitación, gestión, diseños institucionales, planeación estratégica e instauración de una cultura acorde con los cambios propuestos**. Esta implementación y cambio cultural requiere necesariamente de tiempo y recursos necesarios y suficientes para que las transformaciones lleguen a sus destinatarios y éstos los perciban como avances en materia de acceso a la justicia y se beneficien de un sistema de impartición de justicia más eficiente y eficaz a cargo de impartidores de justicia que gocen de la independencia y autonomía requerida para que la ciudadanía deposite en ellos su confianza.

Bases para la construcción de la agenda de trabajo

La Suprema Corte considera que la formulación de la agenda de trabajo **debe partir de aquellos temas que cuentan ya con un amplio consenso**, para a partir de él ir elaborando las líneas rectoras que puedan permitir la redacción de propuestas con viabilidad. Resulta **conveniente el separar los temas y no abrir varios de ellos a un**

mismo tiempo ni supeditar unos a otros pues esto sólo complica los trabajos. Se considera preferible el iniciar con aquellos temas sobre los cuales ya se tienen acuerdos generales para proceder a elaborar las propuestas detalladas y sólo una vez que se concluya un asunto o tema abordar el siguiente.

Prioridades

Justicia Penal

Tanto la consulta emprendida por la Corte como aquella surgida de la Reforma del Estado ponen de manifiesto un amplio consenso en cuanto al diagnóstico de la justicia penal, en el sentido de que se percibe como el tema que más urgentemente requiere de una transformación de fondo. Se estima que ya se cuenta con iniciativas de reforma constitucional que permitan una discusión y negociación que conduzca a una propuesta que cuente con los consensos mínimos necesarios para que la reforma prospere. Los **lineamientos y objetivos** de la reforma penal se encuentran ya establecidos en el *Libro Blanco de la Reforma Judicial* y **deben estar orientados para la efectiva aplicación de los principios de presunción de inocencia, contradicción, concentración, inmediación y un equilibrio procesal adecuado entre defensa, acusación y víctimas**; sin desatender los severos problemas de seguridad pública que padece la población.

La Suprema Corte llama la atención del grupo de trabajo sobre la impostergable **necesidad de contemplar** desde la formulación de los proyectos legislativos **una adecuada planeación para la implementación de las reformas** en la cual se consideren los aspectos de tiempo, recursos, cambio cultural y capacitación para que las reformas puedan ser percibidas como avances por la población y no se queden en reformas legales cuya traducción a la vida cotidiana de los ciudadanos las vuelve irreconocibles.

Como una **medida adicional** y específica para reducir la vulnerabilidad de los juzgadores y ampliar la confianza ciudadana en el desempeño de éstos se propone que en los recursos de apelación contra sentencias en materia de delitos federales particularmente graves, puedan éstos ser resueltos por un tribunal de circuito y no por un unitario. Esta reforma podría lograrse a través de dos cambios menores a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (arts. 29-II y 37-I Bis), sin necesidad de tocar el Código Federal de Procedimientos Penales.

Protección de Derechos Fundamentales establecidos en instrumentos internacionales

Tanto la consulta emprendida por la Corte como aquella surgida de la Reforma del Estado ponen de manifiesto un **amplio consenso en** cuanto a la necesidad de **otorgar a los derechos fundamentales, consagrados en tratados y convenciones** suscritos por México, **la misma protección de que gozan las garantías individuales**

consagradas ya **en la Constitución**. Para lograr este objetivo bastaría con adicionar el artículo 133 constitucional y establecer que dichos instrumentos internacionales (los que consagran los derechos fundamentales) tienen la misma jerarquía normativa que la propia constitución y los derechos en ellos establecidos se protegen mediante el juicio de amparo.

Reforma del Amparo

La consulta realizada por la Corte en 1999-2000, la conducida por ésta en 2003-2006 y la recientemente concluida en el marco de la Reforma del Estado evidencian un amplio consenso por reformar el amparo como un vehículo para mejorar sustantivamente la impartición de justicia a nivel nacional, dado que se trata de la institución que articula y da congruencia al sistema de justicia en su conjunto.

Se considera que los **objetivos que debe buscar la reforma del amparo** deben ser los siguientes:

- Consolidar al amparo como un instrumento fundamental del sistema mexicano de defensa de la Constitución.
- Promover y enfatizar su empleo como instrumento de protección de los derechos fundamentales garantizados tanto en la Constitución como en los instrumentos internacionales de derechos humanos (ver punto que antecede).
- Ampliar la base de usuarios del amparo mediante la adopción del concepto de interés legítimo.
- Evitar los tecnicismos del amparo y lograr un procedimiento menos formalista y más eficaz.
- Modificar los efectos limitados de las sentencias de amparo para dotarlas, bajo ciertas condiciones, de efectos generales y lograr así una tutela más eficaz de los derechos fundamentales.
- Precisar el alcance y la procedencia de la suspensión para que se evite su empleo con propósitos ilegítimos, al tiempo que se preserva una protección oportuna.
- Asegurar el cumplimiento eficaz de las sentencias de amparo.
- Reducir significativamente la procedencia y precisar los efectos del amparo directo, para robustecer así las decisiones de los Tribunales Superiores de Justicia, lo que conlleva el fortalecimiento de éstos.

Los objetivos aquí enunciados **podrían lograrse mediante el proyecto original de Nueva Ley de Amparo elaborado por la Suprema Corte en 2001 y algunas adiciones** en materia de Amparo directo, así como otras adecuaciones que permitan la protección de derechos colectivos y garantías sociales.

De no lograrse los consensos mínimos necesarios para una Nueva Ley de Amparo se estima urgente el emprender reformas en materia de Amparo Directo.

Legitimación activa para promover controversias y acciones de inconstitucionalidad

La contribución de estos medios de defensa de la Constitución a la consolidación democrática del país y a la configuración de una nueva relación entre poderes y niveles de gobierno, ha llevado a que se logren consensos en el sentido de **ampliar el número de agentes que pueden hacer uso de estos medios de control constitucional**. Con frecuencia se escucha la necesidad de dotar de esta vía **a los órganos constitucionales autónomos** a los que se considera en estado de indefensión ante eventuales intromisiones en ámbito de sus competencias. De igual forma se sugiere el dotar **a la Comisión federal de Competencia** de legitimación activa para iniciar acciones de inconstitucionalidad cuando este órgano especializado estime que se contravienen las disposiciones del artículo 28 constitucional.

Reformas al sistema de justicia electoral

Durante la reunión de instalación de este grupo de trabajo se externó la necesidad de efectuar las modificaciones legislativas que permitan adecuar la legislación secundaria a las reformas constitucionales recientemente aprobadas en materia electoral.

Si bien es cierto varias de estas reformas versan sobre la impartición de justicia electoral resulta pertinente, de inicio, el plantearse si no será más práctico y apropiado que el grupo de trabajo que elaboró la propuesta de reforma constitucional en materia electoral sea el que se avoque a estas reformas a la legislación secundaria, pues es precisamente ese grupo de trabajo el que conoce el alcance de los acuerdos logrados y fijó los objetivos que debía atender la reforma.