

EL SISTEMA DE JUSTICIA CONSTITUCIONAL EN MÉXICO Y LA REFORMA JUDICIAL

GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA*

Resumen:

El apego a la Constitución es un avance incuestionable en la consolidación del estado de derecho, y una fortaleza de la democracia. La política, vista democráticamente, es el resultado del ejercicio colectivo de muchos derechos políticos y civiles. Por eso es importante su defensa constitucional, de forma imparcial y apartidista, para que el actuar judicial en la política genere certeza a partir de la «técnica» y la jurisprudencia, dejando la política en las áreas en las que corresponde que se ejercite a plenitud. El incremento en la demanda de justicia ilustra la importancia de contar con los mecanismos que se han ido sumando al sistema de justicia constitucional; orienta los esfuerzos de la administración de justicia y puede ayudarnos a valorar la importancia de que los foros verdaderamente políticos tengan mayor exigencia y libertad para consensuar y para disentir, siempre con el respaldo de un sistema de justicia confiable.

Palabras Clave: Reforma Judicial - Defensa constitucional - Reforma Constitucional

Abstract:

The attachment to the Constitution is an unquestionable advance in the consolidation of the government of law, and strength of the democracy. The political field, from the democratically point of view is the result of the collective exercise of many political and civil rights. Is for that reason that is so important its constitutional defense in a impartial form, so that judicial acting in the political field generates certainty from the «technique» and the jurisprudence, leaving the political field where it corresponds. The increase in the demand of justice, illustrates the importance of counting on the mechanisms that have been added to the system of constitutional justice; orients the effort of the justice administration and can help us to always value the importance of the real political forums and make them have greater exigency and freedom to agree and to disagree always with the endorsement of a system of reliable justice.

Key words: Judicial Reform - Constitutional Defense - Constitutional Reform.

* Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal de los Estados Unidos Mexicanos.

Sumario:

1. Introducción. 2. El Poder Judicial y la división de poderes. 3. La justicia constitucional y el Poder Judicial de la Federación. 4. La agenda integral y coherente para la reforma judicial.

1. INTRODUCCIÓN

El estado constitucional, democrático y de derecho tiene elementos profundamente característicos e indispensables en su diseño, que pueden ser enunciados brevemente de la siguiente manera:

- a. Garantías para proteger los derechos fundamentales de las personas, como sustento material de la democracia y del estado mismo;
- b. División de Poderes, que garantiza el ejercicio equilibrado de las potestades y la autoridad pública;
- c. Un sistema democrático libre y abierto, que garantice (y fomente) la diversidad y la pluralidad, así como la participación cívica en los asuntos públicos;
- d. Derechos sociales, económicos y culturales, complemento necesario de las garantías estrictamente individuales; y
- e. Mecanismos jurídicos que hagan exigible todo lo anterior.

Este documento muestra algunas ideas para acercar al lector al sistema de justicia constitucional mexicano, encomendada al Poder Judicial de la Federación, como parte esencial y funcional del estado democrático, constitucional y de derecho.

Asimismo, presentará la Agenda Integral y Coherente para la Reforma Judicial, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha presentado al Senado de la República, en el contexto de la Reforma del Estado.

2. EL PODER JUDICIAL Y LA DIVISIÓN DE PODERES

En los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con el artículo 39° de su Constitución, el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

A. El Poder Legislativo

El Poder Legislativo se integra por un número importante de ciudadanos que

son electos de forma periódica para desempeñar la representación nacional. Actualmente, 500 diputados y 128 senadores conforman al Congreso de la Unión, en cuyos debates y resoluciones se encarna la forma democrática y representativa de nuestro estado. El dictado de normas no puede estar en manos de una sola persona, ni puede tampoco ejercerse sin límite temporal o material. En virtud de que todos los integrantes de una democracia tienen derecho a ser representados en la Asamblea, es indispensable que el cuerpo legislativo sea colectivo, amplio e incluyente y que esa representación no sea infinita en el tiempo, como práctica necesaria para que la representatividad sea acorde con los tiempos y para que toda generación cuente con igualdad de posibilidades para participar en la conformación de las Cámaras; esto y la naturaleza colegiada del poder legislativo dan forma al estado democrático, constitucional y de derecho.

B. El Poder Ejecutivo

El Poder Ejecutivo -en un régimen presidencial como el mexicano- es unipersonal. El modelo democrático sustenta la exigencia de la elección popular y de duración acotada, de modo tal que la voz de toda persona, a lo largo del territorio y a través del tiempo, también pueda incidir en la designación del titular de este Poder. La División de Poderes en México, adoptó esta figura presidencial, que significa una jefatura de estado y de gobierno encomendadas a la misma institución, cuya titularidad está sujeta al procedimiento de elección democrática. Lo emblemático de esta institución, es que el alcance y los límites de este poder unipersonal tienen como único sustento y origen a la Constitución.

C. El Poder Judicial

El Poder Judicial Federal tiene una naturaleza y una composición muy particulares. Su ejercicio está depositado en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el Tribunal Electoral, en los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en los Juzgados de Distrito. Es un Poder de la Unión, con estructuras desconcentradas. Su trazado incorpora varios órganos, con distintas competencias y atribuciones constitucionalmente asignadas.

Hay quienes opinan que su integración no es democrática, debido a que no existe una elección popular de por medio. Otros, aseguran que los Poderes Ejecutivo y Legislativo tienen una participación determinante en la designación de los titulares de muchos órganos del Poder Judicial

(actualmente, por ejemplo, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Magistrados del Tribunal Electoral, son designados por votación en el Senado de la República); por ello, dicen, se trata de un sistema de elección indirecta, en el que la representación ciudadana toma la decisión correspondiente.

La crítica que se hace a esta postura, es que ese sistema de designación no tiene nada de representativo porque no existe vinculación entre los designados y quienes les han otorgado el voto. Dicho de otro modo, no hay un vínculo político-democrático entre el Senado y los señores ministros o los señores magistrados que éste designa.

Desde el texto de la Constitución de 1857 –antecedente directo de la constitución mexicana vigente- se encomendaron tareas diferentes a los tres poderes:

Al Legislativo, la expresión de la voluntad ciudadana, en leyes y reglas que permitan y mejoren la convivencia de sus representados, así como la vigilancia de los recursos públicos y de la actividad del Ejecutivo, entre otras. El Legislativo es depositario de la conducción de la actividad política-legislativa del país. El Ejecutivo recibió la encomienda de dirigir las políticas públicas y la política exterior, así como la de dirigir la fuerza pública federal, entre otras funciones. Tiene la responsabilidad de aplicar las leyes, dando contenido concreto y material a sus normas y objetivos.

El Poder Judicial por su parte, no fija las reglas del juego, sino que las defiende y las aplica; tampoco ejecuta materialmente las políticas públicas, sino que cuida que éstas no vulneren o ignoren las garantías y derechos fundamentales del estado constitucional; no vigila la actuación de los otros poderes en un marco de supervisión política recíproca, sino que cuida sus equilibrios y arreglos previstos en la Constitución.

En un estado constitucional, democrático y de derecho, no todo es un asunto de mayorías y de elecciones. La justicia -sobre todo la constitucional- es un dispositivo indispensable para que la democracia persista y el estado de derecho sea más un asunto de garantías, que un mero instrumento de conformación de órganos públicos. En suma, el Poder Judicial es una institución democrática, en la medida en la que es el custodio técnico -y no partidista- del más básico y fundamental cimiento de la democracia misma: nuestro pacto constitucional.

Ahora bien, si existen 500 diputados, 128 senadores y un presidente de la República: ¿cuántos ciudadanos integran el Poder Judicial de la Federación? A diferencia de los otros dos Poderes, el número de depositarios del Poder Judicial de la Federación no está fijado de forma tajante en la Constitución porque su misión requiere de flexibilidad y adaptación constante. Por ejemplo, en México, hasta el mes de agosto de 2007, existían 11 Ministros en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 7 Magistrados de Sala Superior y 15 Magistrados de Salas Regionales en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 616 Magistrados de Circuito, que se distribuyen a lo largo del país en 29 circuitos (en México, prácticamente corresponde un Circuito a cada entidad federativa y es muy probable que muy pronto así sea), y 300 Jueces de Distrito, que ejercen sus funciones en los 64 distritos judiciales en que se divide el territorio nacional y que lógicamente están agrupados en los 29 Circuitos Judiciales a los que he hecho mención.

El Poder Judicial de la Federación en su integridad, está encomendado, al día de hoy, a los 949 impartidores de justicia enunciados antes, que realizan sus tareas en las diversas sedes y órganos en todo el país. Estas cifras varían a lo largo del tiempo; se van ajustando por diversas razones.

Cada órgano del Poder Judicial de la Federación, cuenta con una autonomía absoluta en la toma de decisiones judiciales. El apego a la Constitución, la observancia de la legislación, el cuidado del procedimiento y la construcción de criterios jurisprudenciales, son los referentes que dan armonía e integridad a nuestro sistema de justicia.

No hay línea jerárquica o de subordinación sustantiva entre los diferentes órganos del Poder Judicial de la Federación. Cada Juez, cada Magistrado, cada Ministro, adopta sus decisiones con total libertad y responsabilidad, en el ejercicio más pleno de sus atribuciones judiciales.

De eso se trata la actividad judicial: de decidir de forma objetiva, imparcial, profesional e independiente los asuntos que son sometidos a la consideración de cada juzgador. Estos principios, previstos claramente en la Constitución, acompañan y rigen a todos los impartidores de justicia federal con los que contamos los mexicanos.

Pero existe un órgano constitucional del Poder Judicial, que merece una explicación por separado: el Consejo de la Judicatura Federal. Se trata de un

órgano previsto en la Constitución, cuya misión es la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación (exceptuando a la Suprema Corte de Justicia de la Nación). Este es el órgano encargado de diseñar la división del territorio nacional en los diferentes Distritos y Circuitos Judiciales, para asignar a cada uno de ellos el número más conveniente de Juzgados y Tribunales, tomando en consideración criterios sociodemográficos y las cargas de trabajo de cada zona, para que la impartición de justicia sea más accesible y eficiente, dentro de las posibilidades humanas, técnicas y financieras con las que cuenta el Poder Judicial de la Federación.

No obstante sus importantes atribuciones, los Consejeros que integran el Consejo de la Judicatura Federal, no son titulares del Poder Judicial de la Federación.

3. LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL Y EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Nuestra construcción constitucional ha evolucionado a lo largo de las décadas y los siglos. Si en el marco de la división de poderes, al Judicial le corresponde defender los derechos fundamentales y dirimir los conflictos que puedan surgir por la actividad de los otros dos poderes (incluso de la propia actividad judicial), ¿qué otra cosa puede ser la justicia constitucional sino el mecanismo que haga valer a la Constitución en sus diversas expresiones, frente al ejercicio de poder?

Hemos dicho que existen ciertos elementos esenciales para el diseño del estado constitucional, democrático y de derecho; estos elementos, parece, no están a discusión de las mayorías que se forman en cada momento. Paradójicamente, son los fundamentos del estado democrático y a la vez son los límites materiales a la decisión mayoritaria, porque constituyen justamente su sustento. Son condiciones necesarias para la legitimidad y continuidad de un estado como el que estamos describiendo.

¿Será entonces eso lo que debe preservarse? ¿Son esos los referentes constitucionales que orientan y alumbran la justicia constitucional? Tal parece así es.

En otros textos nos hemos referido al conjunto de principios e instituciones que perviven a lo largo de la historia constitucional de las naciones, como la

“esencia constitucional”¹. México tiene una esencia constitucional que ha sido motivo de conmemoración este año, en el que alcanzamos el ciento cincuenta aniversario de la Constitución de 1857, y el noventa aniversario del Constituyente de 1917.

En febrero pasado, los representantes de los tres Poderes de la Unión y los gobernadores de los estados –representados por la Conferencia Nacional de Gobernadores- suscribieron un documento formal en el que se ratificó esa “esencia constitucional”, en la que están incluidos los elementos que se han señalado antes. Se reconocen como principios esenciales del constitucionalismo mexicano: la libertad, la libertad de enseñanza, la libertad de trabajo, la libertad de expresión, la libertad de prensa, el derecho de petición, la libertad de asociación y reunión, la libertad de tránsito, la libertad económica y libre concurrencia, la garantía de igualdad, la garantía de propiedad, la garantía de legalidad, la soberanía popular, la república representativa, la democracia, el federalismo, la división de poderes y el derecho de amparo.

El sistema de justicia constitucional es entonces, un conjunto de instituciones y procesos jurisdiccionales encomendados a un único Poder Judicial, que permiten hacer exigibles los postulados constitucionales. La justicia constitucional es la herramienta que hace que el estado se obligue a sí mismo a observar las normas y mandatos fundamentales que le dan sustento y razón de ser. No se trata de procesos aislados, sino de todo un sistema integral que da vigencia, coherencia y armonía, a las normas constitucionales.

¿Cuáles son los principales elementos de este sistema de justicia constitucional? Abordaremos este tema, no a partir de los procedimientos mismos, sino de los bienes que éstos guardan y tutelan, para mantener el orden de ideas con el que hemos iniciado este texto.

A. Preservación de las Garantías Individuales

Este es el rubro más conocido de la justicia constitucional, o al menos, el más evidente para la mayoría de los ciudadanos. Si la constitución tiene (pues toda norma fundamental debe ser así) las mayores y mejores previsiones concretas para que existan derechos fundamentales, entonces debe existir un mecanismo de acción judicial para que en efecto se “garantice” su vigencia frente al poder público.

De esta aparente obviedad nace nuestro importante Juicio de Amparo, también conocido como “Juicio de Garantías”. Este es el primer mandato constitucional del Poder Judicial de la Federación: juzgar y decidir los casos en los que una persona ha sido objeto de una violación a sus garantías individuales y en consecuencia, “ampararlo y protegerlo” frente a la autoridad que ha provocado tal afectación.

Empero, el Poder Judicial no fue pensado como una defensoría de oficio para beneficio de cada persona que acude a ella. Cuando el Poder Judicial resuelve otorgar su amparo y protección, no defiende en realidad al individuo, sino a la supremacía constitucional en cada caso concreto. Ampara y protege por mandato constitucional, y no por benevolencia. No “obsequia” el amparo a su arbitrio, sino que, cuando procede, obedece a su mandamiento constitucional.

Ahora bien, el amparo en nuestro país tiene dos modalidades básicas: El amparo indirecto, cuya función –en lo más general- es que las personas puedan quejarse (y por eso procesalmente se les llama “quejosos”) cuando una norma de carácter general o cualquier acto de autoridad, vulneran sus garantías individuales, y el amparo directo, que permite a los quejosos impugnar sentencias y resoluciones definitivas que igualmente les pueda causar algún perjuicio.

Los indirectos son competencia de los Juzgados de Distrito y de los Tribunales Unitarios de Circuito, mientras que los directos corresponden a los Tribunales Colegiados de Circuito y excepcionalmente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El amparo es un juicio constitucional. Se trata de una persona que denuncia que un acto de cualquier autoridad, de cualquiera de los tres poderes, en los tres órdenes de gobierno, ha violado la Constitución y le ha provocado una afectación personal y directa. La sentencia, cuando no es satisfactoria para alguna de las partes, puede ser objeto de una revisión por parte de una segunda instancia.

Las sentencias de amparo de los Juzgados de Distrito pueden ser revisadas por los Tribunales Colegiados de Circuito, si se trata de actos o amparos contra leyes locales, y por la Suprema Corte de Justicia de la Nación si se trata de la constitucionalidad de leyes federales, con diversas modalidades que se han establecido mediante acuerdos generales del Pleno de la Suprema Corte. Es

decir, que el trabajo de los Jueces de Distrito, de los Magistrados de Circuito, y de los Ministros de la Suprema Corte, aunque son independientes y autónomos, se enlazan y se complementan dentro de un engranaje procesal que busca defender la Constitución y dar certeza jurídica a las personas.

Pero, ¿qué significa el Juicio de Amparo en el sistema de justicia constitucional? La estadística judicial elaborada por el Consejo de la Judicatura Federal nos permite apreciar algunas dimensiones muy ilustrativas: en México, al cierre del año 2006, la carga de trabajo total de los órganos del Poder Judicial de la Federación, fue cercana a los 791 mil asuntos². De ellos, 370 mil -casi la mitad- fueron Amparos Indirectos ante los Juzgados de Distrito; 158 mil fueron Amparos Directos en Tribunales Colegiados de Circuito, y 92 mil, correspondieron a Amparos en Revisión ante Tribunales Colegiados de Circuito. Prácticamente 8 de cada 10 asuntos registrados en la estadística, se refieren al desahogo de juicios de garantías individuales (el resto corresponde a los procedimientos federales diversos).

El amparo, data del siglo XIX, surgió en un contexto en el que los escritos eran aún elaborados a mano; la sociedad tenía un elevadísimo nivel de analfabetismo; las distancias eran mucho más difíciles de afrontar y la difusión del conocimiento era francamente limitado. Hoy, en el siglo XXI, el juicio de amparo existe en condiciones verdaderamente diferentes: la gran mayoría de la población sabe leer y escribir; los medios masivos de comunicación tienen una amplia cobertura; el transporte ha minimizado el impacto de la distancia física y, sobre todo, el conocimiento se difunde velozmente.

El Internet, por ejemplo, ha revolucionado nuestra forma de intercambiar información. Una demanda de amparo puede ser convertida en un “machote” que puede viajar en cuestión de segundos a casi cualquier parte de la República Mexicana. Esto significa un nuevo esquema de interacción social que impacta claramente en nuestro sistema de justicia constitucional.

Como ha sido ampliamente comentado en los medios de comunicación, la nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, conocida como la “Nueva Ley del ISSSTE”, generó una creciente inconformidad de diversos grupos que se sintieron afectados en sus derechos.

Pronto empezaron a circular ofertas de abogados que ofrecían sus servicios para gestionar amparos en contra de esas reformas; pero al poco tiempo, el texto

mismo de las demandas se multiplicaba en los correos electrónicos de muchas personas. Se veía venir una verdadera avalancha de demandas, que podrían afectar el trabajo cotidiano de los Juzgados de Distrito. El Consejo de la Judicatura Federal adoptó un acuerdo general para establecer un Juzgado de Distrito Auxiliar, con competencia en toda la República y residencia en el Distrito Federal, cuya misión fue abatir el aumento de las cargas de trabajo en los diversos Juzgados de Distrito, por la gran cantidad de juicios de amparo indirecto presentadas en contra de esta nueva Ley del ISSSTE.

Este juzgado inició funciones a partir del 7 de mayo de 2007 y ha recibido ya un total de demandas de amparo que casi igualan la mitad del número total de amparos promovidos a lo largo de todo 2006, por todos los Juzgados de Distrito del País. Como se ha señalado antes, hoy día existen 64 distritos judiciales en los que operan 300 Juzgados de Distrito, con un número idéntico de jueces. Si la distribución de esos casos fuese uniforme (que no es así), a cada Juez de Distrito le corresponderían más de 1,200 juicios de amparo por año.

El volumen de las demandas relacionadas con la “Ley del ISSSTE” equivale al índice promedio de trabajo anual de 140 Jueces de Distrito, casi la mitad de los que actualmente existen.

Con el establecimiento de un solo Juzgado Auxiliar, para la primera quincena de agosto se habían admitido ya 130 mil demandas, gracias al talento y esfuerzo de un solo Juez de Distrito y un valioso y numeroso personal de apoyo. Se ha concedido la suspensión provisional a todos los quejosos, para que las cosas se mantengan en el estado en que se encuentran, hasta que no se resuelva en definitiva. Todo esto gracias a una elevada tecnología informática que se ha instrumentado y puesto a prueba en este Juzgado.

La intención del Poder Judicial de la Federación es que los amparos contra la Ley del ISSSTE, sean resueltos antes de un año. La demanda de justicia constitucional de miles de mexicanos, es motivo para solicitar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación tenga intervención y resuelva el fondo del problema, estableciendo un parámetro para facilitar el trabajo del Juzgado Auxiliar y de los demás órganos del Poder Judicial de la Federación.

No está de más aclarar un tema que ha sido recurrente en algunos foros: Se dice que el Juzgado Auxiliar es un “Tribunal Especial”,³ pero no es así. Los tribunales especiales son los que se crean para conocer de ciertos delitos y

resolver sobre ciertos delincuentes en un tiempo determinado y luego desaparecen. Este Juzgado Auxiliar, por el contrario, tiene vocación de permanencia y tiene una competencia abierta, que se irá incrementando a medida de que sus posibilidades lo permitan.

¿Será este ejemplo una nueva forma de hacer frente a la demanda de justicia constitucional? Seguramente al final de este proceso tendremos muchos datos para analizar y estudiar. Por ahora, este ejemplo muestra que el añejo Juicio de Amparo, tan útil para el desarrollo de nuestra cultura y justicia constitucional, sigue teniendo hoy un gran peso específico en los trabajos del Poder Judicial de la Federación.

Cabe agregar que, las nuevas acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales, se han sumado también (de forma quizás incidental) a la defensa de las garantías individuales.

B. Preservación de la parte orgánica de la Constitución, en especial del principio constitucional de la división de poderes

El segundo tema fundamental para el estado constitucional, democrático y de derecho, es el principio de la división de poderes.

¿Cómo se hace exigible este principio? Mediante una Constitución que tenga un efecto y uso normativo y no únicamente declarativo: La visión de la Constitución como una norma jurídica y no solo como un documento político.

Pero ¿todo contenido constitucional es susceptible de ser juzgado bajo una óptica jurídica? Este debate ha estado presente en el constitucionalismo del siglo pasado y, de forma muy general, podemos considerar tres posiciones básicas:

Una, que indica que toda la Constitución es y debe ser una norma, de modo que los contenidos constitucionales deben estar sujetos siempre a una interpretación judicial: la Constitución es lo que los jueces dicen que es.

Tal postura por cierto, ha sido acogida con cierto beneplácito en lo que hoy se llama *neoconstitucionalismo o garantismo*, que mira con entusiasmo el establecimiento de grandes postulados constitucionales que sean en todo momento contrastables y verificables por parte de los tribunales

constitucionales, al grado de proponer que esta actividad sea totalmente autónoma de los poderes, incluso del propio Poder Judicial.

Otra postura, señala que sólo algunas partes de la Constitución pueden recibir un trato jurídico porque existen preceptos de orden estrictamente político que no pueden estar sujetos a los cánones y principios del estado de derecho, sino a las prácticas políticas de cada momento histórico. Bajo esta visión (que por cierto tuvo bastante aceptación en México durante casi todo el siglo XX), todo lo que se considere “político” ha de ser competencia de los titulares de los poderes Ejecutivo y Legislativo, pero jamás podrán llevarse a ningún juzgado o tribunal.

El federalismo, la división de poderes y sus competencias, los derechos políticos y electorales, y los derechos parlamentarios, fueron tradicionalmente calificados con esa etiqueta “política”, que los hacía no-justiciables, es decir, no exigibles ante el Poder Judicial. Los primeros esfuerzos de México consistieron en generar institutos y mecanismos jurisdiccionales, como los primeros tribunales de lo contencioso electoral, para que la política fuese adaptándose al estado de derecho.

Se habla de la “judicialización de la política” con una connotación ambivalente. No se sabe a ciencia cierta si es avance o retroceso; si se trata de una buena o mala noticia. En todo el mundo se ha judicializado la política; incluso en el terreno internacional se fortalecen las capacidades y jurisdicciones de los tribunales internacionales, lo cual parecía verdaderamente inadmisibile en el siglo pasado. Hoy día, también los derechos de los tratados internacionales demandan ser exigibles.

Aquí surge una tercera postura que admite que la política sea regulada por el derecho, y que éste sea producto constante de la actividad política, jurídicamente regulada. En México, a partir de las reformas constitucionales de 1995, la Suprema Corte de Justicia de la Nación fortaleció sus atribuciones como Tribunal Constitucional y como cúspide del Poder Judicial de la Federación, y desde entonces, su competencia cubre gran parte de estas inquietudes. Desde 1857 podemos encontrar gran parte de las atribuciones para resolver controversias constitucionales, pero no fue sino hasta estas modificaciones de 1995, particularmente al artículo 105 constitucional, en que se abrió el espacio para que el esquema político del estado mexicano, tanto en su división de poderes como en su sistema federal, tenga un trato de norma jurídica además de su valor como determinación política.

¿Qué significa esto? que a partir de la Novena Época del *Semanario judicial de la Federación* mexicano,⁴ al sistema de justicia constitucional se incorporaron plenamente las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad. Estos dos mecanismos, en efecto, “judicializan la política”, pero no de primera mano ni de forma obligatoria: son instrumentos complementarios para el bosquejo del estado mexicano.

Los poderes Ejecutivo y Legislativo también mantuvieron y afinaron sus competencias; tienen facultades para la conducción de sus relaciones y equilibrios, así como de sus negociaciones y acuerdos. Pero cuando todo este esquema de plena autonomía rebasa los límites previstos constitucionalmente -y sólo a petición de ellos mismos- el Poder Judicial de la Federación puede intervenir para impartir justicia constitucional. La autonomía de los estados y la libertad de los municipios, las competencias y atribuciones de cada órgano de poder, los derechos de las minorías parlamentarias e incluso las leyes electorales hoy tienen cabida en este sistema integral de justicia constitucional.

Al igual que en el Amparo, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve las acciones y las controversias constitucionales, no lo hace para conceder o negar lo que le piden las partes, sino para determinar la forma en que la Constitución ha de prevalecer en esos casos de conflicto. La función de estos procesos es entonces, que la Constitución prevalezca en el largo plazo, por sobre los conflictos del corto plazo.

Decir que la política se judicializa, es decir que la política -cuando tiene más conflicto que acuerdo- está sujeta a un control que garantiza su sujeción al mandato constitucional, cuya única finalidad es la defensa de la Constitución. Entonces, hacer exigible el marco que rige al ejercicio político del poder no solo es una gran noticia, sino una necesidad en el estado democrático y de derecho. Pero que “la política se judicialice”, no significa que “lo judicial se politice o se partidice”. Es por ello que el mismo poder que resuelve las garantías individuales decide sobre las controversias y acciones de inconstitucionalidad, bajo un mismo sistema de justicia constitucional.

Por eso tampoco existe ni debe existir vínculo político-representativo en la integración de los órganos judiciales y por ello existe un órgano final que establece los grandes criterios de interpretación constitucional, que forma parte integrante del mismo Poder Judicial de la Federación: Éste es la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunal Constitucional del Estado Mexicano.

Como el amparo, las acciones y controversias constitucionales sólo pueden iniciarse a petición de los interesados. La agenda de la actividad litigiosa en los asuntos de orden político-constitucional se construye por factores y actores externos al Poder Judicial de la Federación, al que solo le toca satisfacer la demanda de justicia constitucional, de manera apartidista, imparcial y profesional.

Hasta finales del siglo pasado, las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, significaban un promedio de 57 promociones al año. Pero actualmente superan los 180 expedientes anuales en promedio; esto significa que la demanda de justicia constitucional creció prácticamente tres veces en los últimos seis años.

C. Preservación del Sistema Democrático

Las reformas constitucionales y legales de 1996 permitieron que el sistema de medios de impugnación en materia electoral se incorporara formalmente al sistema de justicia constitucional. El Tribunal Federal Electoral se convirtió entonces en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el carácter de órgano autónomo. Hoy contamos con un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano que, como su nombre lo indica, tiene la misión de salvaguardar los derechos de votar y ser votado. Asimismo, existe un juicio de revisión constitucional electoral, que permite impugnar actos y decisiones públicas, que pudiesen contravenir a la norma fundamental.

Todo esto muestra una fotografía elemental de nuestro sistema de justicia constitucional, que está encomendado a una sola institución del estado mexicano: el Poder Judicial de la Federación, actuando con su distribución orgánica y competencial, a lo largo y ancho del país.

4. LA AGENDA INTEGRAL Y COHERENTE PARA LA REFORMA JUDICIAL

A. ¿Qué es la Agenda Integral y Coherente para la Reforma Judicial?

El Congreso de la Unión expidió la Ley para la Reforma del Estado⁵, en cuyo texto se prevén diferentes temas de discusión entre los que se encuentra el de la Justicia. La ley contempla un espacio con voz pero sin voto, para el Poder Judicial de la Federación, en la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos creada para coordinar esos trabajos. En tal virtud, el

Poder Judicial ha presentado una agenda con catorce puntos que busca atender tres grandes objetivos: ampliar el acceso a la justicia, fortalecer la independencia de los órganos encargados de impartirla y aumentar la eficiencia y la eficacia en su desempeño.

B. ¿Cómo se diseñó la Agenda?

Un proceso de reforma en el sistema de justicia, requiere serenidad en el diagnóstico y en el estudio de las necesidades y alternativas. Las propuestas no fueron elaboradas en los últimos meses, sino que son resultado de un largo proceso de varios años. Entre 2003 y 2004 se llevó a cabo la “Consulta Nacional para la Reforma Integral y Coherente del Sistema de Impartición de Justicia en el Estado Mexicano”, en la que se recibieron más de 11,000 propuestas, que se sistematizaron en tres ejes fundamentales: la reforma de la justicia penal, la reforma del amparo y el fortalecimiento de los poderes judiciales federal y de las entidades federativas. Posteriormente, entre abril y noviembre de 2005, se organizaron 34 foros en 6 ciudades. Participaron 260 expertos, legisladores y especialistas, que analizaron y sistematizaron los resultados de aquella consulta, para obtener como resultado el *Libro Blanco para la Reforma Judicial*, en el que quedó plasmado todo ese intenso proceso participativo y reflexivo⁶.

C. ¿Por qué se llama Agenda Integral y Coherente para la Reforma Judicial?

El sistema de justicia constitucional se fortalece y se robustece con la integridad y la coherencia de sus componentes. Estos dos atributos dan sentido al conjunto y estuvieron presentes en todos nuestros trabajos. La Agenda de la Reforma Judicial no es un catálogo de propuestas aisladas que puedan elegirse y procesarse de forma independiente, sino que busca proponer un proyecto sistematizado, sustentado racional y detalladamente, para impulsar la armonía de la impartición de justicia, como parte esencial de nuestro estado constitucional, democrático y de derecho. Así, pues, los 14 puntos propuestos para esta reforma, son:

1. Facultad de iniciativa de ley para la Suprema Corte de Justicia de la Nación y para los Tribunales Superiores de Justicia de las entidades federativas. Se trata de una facultad que consiste en poder llevar propuestas al Legislativo, y no de una atribución de autorregulación.
2. Regular o eliminar la facultad de investigación conferida a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Esta facultad no está reglamentada y el

Pleno se ha visto en la necesidad de fijar criterios de procedimiento interno, para evitar la multiplicidad de trámites y conclusiones en los diversos casos que se han admitido⁷. Aunque no se trata de una facultad jurisdiccional, se necesita un referente normativo que desde luego, merece ser expedido por el Poder Legislativo.

3. Garantías presupuestales para el Poder Judicial de la Federación. Una forma de garantizar que “la judicialización de la política” no implique la “politización de la justicia” es evitar negociaciones presupuestales a cargo del Poder Judicial de la Federación. Esto puede corregirse mediante una previsión presupuestal mínima, garantizada constitucionalmente, a modo de un porcentaje del Presupuesto de Egresos de la Federación, o en el Presupuesto del Estado en el caso de los Poderes Judiciales de las entidades federativas.
4. Consolidar el *certiorari* de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Se trata de afinar las atribuciones y procedimientos que se llevan en los Juzgados de Distrito y en los Tribunales de Circuito, fortaleciendo la atribución de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación pueda atraer los expedientes que considere más relevantes, para resolverlos directamente, así como desprenderse de todos aquellos de su competencia originaria que considere, no son de gran importancia y que pueden ser resueltos por los Tribunales Federales, con base en la jurisprudencia.
5. Modificar el requisito de mayoría calificada del artículo 105º constitucional para que surtan efectos las decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁸. Es necesario reflexionar la conveniencia de que este alto requerimiento de votación se reduzca, para que el Tribunal Constitucional de México tenga mayor capacidad de respuesta.
6. Ampliar la legitimación para iniciar acciones y controversias constitucionales.
7. Reconocer a nivel constitucional los instrumentos internacionales en Derechos Humanos.
8. Establecer constitucionalmente la recepción de tratados internacionales y su ubicación jerárquica dentro del orden jurídico mexicano.⁹

9. Modificaciones en materia de Amparo. Es oportuno retomar la iniciativa presentada hace unos años y que fue respaldada por el Poder Judicial de la Federación, que refleja una propuesta integral y acorde con esta agenda, desde luego, con nuevas adecuaciones que habrían de incorporarse.
10. Fortalecer los órganos de impartición de justicia locales, tanto en su independencia como en su funcionamiento y competencias, para avanzar en un sistema más armonizado y capaz de afrontar los retos de los nuevos tiempos, en todo el país.
11. Ampliar el acceso a la justicia, necesidad natural de todo estado democrático y de derecho.
12. Fortalecer la legitimidad de la justicia. La transparencia en las resoluciones y procesos, la eficiencia de los juicios y la eficacia de los jueces dan respaldo a la legitimidad de la justicia.
13. Fortalecer y profesionalizar el gobierno judicial. Mejorar los marcos normativos que rigen a los órganos de gobierno judicial.
14. Revisar los temas de Justicia Electoral. Revisar los temas de justicia electoral, como parte del sistema de justicia constitucional y no sólo desde la perspectiva del derecho electoral.

Al margen de todo esto, es necesario considerar que el interés de los individuos por los temas de justicia y su convicción por ejercer sus capacidades para consolidar nuestro estado constitucional, democrático y de derecho, desde la actividad que a cada uno nos corresponde, es indispensable para acercarnos a esta idea de justicia integral. El derecho, es un asunto de la sociedad y para la sociedad. Espero que sigamos conociéndolo para poder aprovechar sus ventajas y corregir sus defectos.

¹ Ortiz Mayagoitia. La Constitución de 1857 y su impacto en el orden jurídico contemporáneo. Este País. Agosto de 2007; 197: 4 – 9.

² La cifra exacta es de 790.876, según datos proporcionados por la Dirección General de Estadística del Poder Judicial de la Federación, Consejo de la Judicatura Federal, en México.

³ Esta clase de tribunales se encuentra proscrita por el artículo 13 de la Constitución Política de México, que

Guillermo I. Ortiz Mayagoitia – El Sistema de Justicia
Constitucional en México y la Reforma Judicial

establece: “Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales.”

⁴ Este Semanario... es un órgano de difusión mediante el cual, el Poder judicial de la Federación da a conocer, entre otras cosas, la jurisprudencia y los criterios relevantes que sustenta la Suprema Corte de Justicia y los tribunales colegiados de circuito.

⁵ Publicada en el Diario Oficial de la Federación mexicano el 13 de abril de 2007.

⁶ Disponible en www.scjn.gob.mx.

⁷ El pasado 20 de agosto, se aprobaron las “Reglas a que deberán sujetarse las Comisiones de Investigación que se formen con motivo del ejercicio de la facultad consignada en el artículo 97, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Documento disponible en www.scjn.gob.mx.

⁸ Las resoluciones de las acciones de inconstitucionalidad requieren de una mayoría de ocho votos de los señores Ministros, para que pueda tener éxito una declaración de inconstitucionalidad.

⁹ La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en México, ha establecido una jurisprudencia reciente que ubica a los Tratados Internacionales dentro de nuestro ordenamiento jurídico. Vid.: Amparos en Revisión números 120/2002, 1976/2003, 74/2006, 815/2006, 1651/2004, 1738/2005, 2075/2005, 787/2004, 1576/2005, 1084/2004, 1277/2004, 1850/2004, 1380/2006 Y 948/2006.