

notasestratégicas

Número 125, febrero 2021

Temas pendientes de la reforma al sistema de justicia en México

César Alejandro Giles Navarro

Ideas clave

- > Del 1º de septiembre de 2018 al 10 de febrero de 2021 se presentaron en el Congreso de la Unión 1 262 iniciativas en materia de justicia. Actualmente, entre los temas de la agenda legislativa con mayor atención se encuentran las reformas para acabar con la corrupción y el nepotismo en el Poder Judicial y la Ley de la FGR.
- > Una proporción importante de iniciativas son de corte punitivo: 128 proponen ampliar la prisión preventiva oficiosa y 277 proponen tipificar o aumentar las sanciones para distintos delitos tales como robo, extorsión o el incumplimiento de obligaciones alimenticias, entre muchísimos otros.
- > Por orden de prioridad, entre las asignaturas más urgentes del Congreso se encuentran las leyes secundarias en materia de justicia cotidiana, cuyo plazo para su expedición ha vencido.
- > Una de las mayores ausencias en el debate actual es el fortalecimiento del Poder Judicial y las instituciones de procuración de justicia en las entidades federativas, en donde persisten los más grandes rezagos.

Introducción

Atender el reclamo de justicia se mantiene como una de las asignaturas pendientes del Estado Mexicano. Si como dijo Hans Kelsen, la justicia es aquella característica del orden social que permite la felicidad del mayor número de personas (Kelsen, 1991: 9), resulta paradójico que México sea el segundo país más feliz del mundo y al mismo tiempo ocupe los últimos lugares en las mediciones internacionales sobre acceso a la justicia.ⁱ

Según el INEGI, cada año se cometen en nuestro país poco más de 33 millones de delitos y la inmensa mayoría quedan en la impunidad. Para atender este problema, entre finales del siglo XX y las primeras décadas del XXI se han llevado a cabo reformas importantes. En 1994 se aprobó la reforma que convirtió a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en el tribunal constitucional que es hoy en día. En 2008 se aprobó la reforma al sistema de justicia penal que reemplazó al modelo inquisitivo por uno de tipo acusatorio. También destacan las reformas de derechos humanos de 2011, la nueva Ley de Amparo de 2013 y, entre 2014 y 2021, la transformación de la Procuraduría General de la República en la Fiscalía General de la República (FGR) como órgano dotado de autonomía constitucional.

Más recientemente, a fines del 2020, el Congreso aprobó la reforma constitucional denominada “Con y para el Poder Judicial”, a partir de una iniciativa elaborada por la Suprema Corte presentada como propia por Presidente de la República. Esta reforma busca fortalecer las instituciones judiciales para mejorar la impartición de justicia, combatir la corrupción y el nepotismo, consolidar la carrera judicial y optimizar los servicios de defensoría pública. Si bien se concibe como la mayor apuesta de transformación institucional a nivel federal desde 1994, la reforma “Con y para el Poder Judicial” está muy lejos de cubrir las asignaturas pendientes de la justicia en México.

La reforma al sistema de justicia debe entenderse como un proceso integral que no solo toca al funcionamiento del Poder Judicial Federal, sino también a la conformación, organización y funcionamiento de las instituciones de procuración y administración de justicia (federales y locales); las normas, principios y procedimientos que rigen a los sistemas de justicia penal, laboral, administrativo, civil, familiar, e incluso electoral; además de la infraestructura y las condiciones materiales que se requieren para proteger a las víctimas, reparar los daños y evitar que los responsables de los delitos queden impunes.

El acceso a la justicia constituye un derecho fundamental cuya vulneración repercute en todos los planos en los que se desarrollan las personas: en su relación con la familia y la sociedad, en el trabajo, en el ejercicio de derechos políticos, en los acuerdos y transacciones comerciales, tan solo por nombrar algunos. En contextos de violencia e inseguridad como el que hemos padecido en México desde el año 2007, la impunidad y las deficiencias del sistema de justicia son factores estructurales que reproducen y perpetúan la realización de conductas criminales que impiden llevar una vida en paz y la preservación de condiciones mínimas de gobernabilidad democrática. De ahí que el sistema de justicia penal concentre la mayor atención tanto de la academia como de los tomadores de decisiones.

El tema es muy amplio y los pendientes numerosos. Por ello, la presente nota busca ofrecer un panorama general sobre la reforma al sistema de justicia en México. Para ello se revisan las leyes que tiene pendientes el Congreso de la Unión, algunas de las propuestas formuladas desde la academia y organismos internacionales, así como los planteamientos expuestos por diversos

actores en el Primer encuentro nacional digital: “Desafíos de la justicia mexicana”, convocado por el Senado de la República en agosto del año pasado.

También se analizan las propuestas presentadas por las y los integrantes de la LXIV Legislatura. Tan solo entre el 1º de septiembre de 2018 y el 10 de febrero de 2021, en las cámaras del Congreso de la Unión se han presentado 1 262 iniciativas relacionadas con la justicia (774 en la Cámara de Diputados y 488 en el Senado)ⁱⁱ. Aunque la inmensa mayoría de estas iniciativas plantea propuestas particulares y aisladas, es posible agruparlas en categorías que dan una idea sobre las principales líneas de acción legislativa que se vislumbran hasta el momento.

1. Leyes secundarias pendientes de la reforma en materia de justicia cotidiana

Uno de los pendientes más apremiantes son las omisiones legislativas del Congreso de la Unión, es decir, aquellas leyes surgidas de un mandato constitucional que no han sido aprobadas, incumpliendo con los plazos previstos en los artículos transitorios de los decretos de reforma constitucional que les dieron origen.

En este supuesto, se encuentran las leyes secundarias de las reformas constitucionales en materia de justicia cotidiana publicadas en el año 2017. Estas reformas provienen de una serie de iniciativas del Ejecutivo Federal que retomaron las propuestas vertidas en los “Diálogos por la Justicia Cotidiana”, celebrados entre noviembre de 2015 y febrero de 2016, con el fin de construir soluciones para los problemas que afectan más frecuentemente a los ciudadanos en materia de justicia cotidiana (CIDE, 2016).

Dichos encuentros fueron organizados por el CIDE a solicitud del entonces presidente Peña Nieto como parte del decálogo de acciones por la justicia que se dio a conocer en respuesta a la desaparición de los 43 estudiantes de Ayotzinapa, ocurrida en septiembre de 2014.

Este ejercicio de diálogo e intercambio multidisciplinario se desarrolló en nueve mesas de trabajo en las que se abordaron: la justicia civil y familiar, la justicia laboral, la marginación jurídica, el mejoramiento de la enseñanza y el ejercicio del derecho, la violencia en las escuelas, la justicia alternativa, la organización y funcionamiento de los poderes judiciales, la resolución del conflicto, el amparo y la política en materia de justicia. Para cada uno de estos temas se identificaron los problemas existentes, las acciones realizadas hasta ese momento para atenderlos y la legislación vigente, pero lo más trascendente fue que se elaboraron propuestas a partir de diagnósticos puntuales y escenarios viables.

En total, se generaron 49 medidas que requerían de reformas legales y 87 medidas de política pública (CIDE, *Ibidem*). Como cierre de pinza de este esfuerzo colectivo de la sociedad civil, el 28 de abril de 2016, el presidente Peña Nieto envió al Congreso de la Unión 12 iniciativas que tenían por objeto fortalecer la justicia cotidiana y agilizar los procesos de resolución de conflictos.

Ocho de estas iniciativas proponían reformar la constitución para: 1) crear el sistema nacional de impartición de justicia y organización de los poderes judiciales en las entidades federativas, 2) establecer los principios en materia de justicia cívica e itinerante; 3) crear una legislación general para los registros civiles; 4) fortalecer la justicia laboral; 5) precisar elementos relativos a los procesos jurisdiccionales seguidos en forma de juicio; 6) expedir una

ley general de mecanismos alternativos de solución de controversias no penales, 7) crear un código procesal único civil y familiar y 8) crear el sistema nacional de mejora regulatoria.

Las otras cuatro iniciativas planteaban cambios a distintas leyes para: 1) fortalecer los mecanismos de justicia oral en materia mercantil, 2) precisar diversos aspectos relativos a los contratos colectivos de trabajo y recuento de trabajadores, 3) establecer mecanismos alternativos de solución de controversias aplicables para la prestación de servicios de salud y 4) expedir una legislación general para los registros públicos inmobiliarios y de personas morales, así como de los catastros en todo el territorio nacional, esta última, una ley secundaria de la reforma constitucional publicada el 27 de diciembre de 2013 que estableció un plazo de seis meses para la expedición de la legislación general correspondiente.

De las 12 iniciativas enviadas por el Ejecutivo, cuatro no alcanzaron los consensos necesarios para ser aprobadas.ⁱⁱⁱ Las ocho restantes concluyeron el proceso legislativo correspondiente en tres momentos diferentes:

- El 5 de febrero de 2017 se publicó la reforma constitucional en materia de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, Mejora Regulatoria, Justicia Cívica e Itinerante y Registros Civiles, por medio del cual se facultó al Congreso de la Unión para expedir las leyes generales de dichas materias. El artículo segundo transitorio de este decreto estableció un plazo de 180 para cumplir con este mandato, el cual venció el 5 de agosto de 2017.

- El 24 de febrero de 2017 se publicó la reforma constitucional en materia de justicia laboral, un tema que adquirió un gran impulso con la firma del TMEC.
- El 15 de septiembre de ese mismo año se promulgó la reforma que facultó al Congreso para expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar. El plazo para aprobar esta última ley venció el 13 de marzo de 2018.

Cabe apuntar que, de las reformas constitucionales las únicas que han sido completadas con leyes secundarias fueron la de mejora regulatoria y la reforma en materia de justicia laboral, ésta última gracias al impulso que representó el T-MEC y los compromisos asumidos por el Estado mexicano para modernizar la impartición de justicia en el trabajo.

Para recapitular y puntualizar, actualmente son cinco las leyes en materia de justicia cotidiana que están pendientes de aprobarse por el Congreso de la Unión.

1. Ley General de Justicia Cívica e Itinerante. Esta ley debe establecer las acciones que deberán llevar a cabo las autoridades de los tres órdenes de gobierno para acercar mecanismos de resolución de conflictos en poblaciones de difícil acceso, así como las bases para la organización y funcionamiento de la justicia cívica en las entidades. La justicia cívica funge como política pública de prevención del delito, al evitar que los conflictos deriven en conductas violentas o delictivas y procurando que las faltas administrativas y conductas antisociales tengan sanciones a favor de la comunidad para que el infractor reconozca el daño social que causa y lo restituya. Cabe señalar que esta iniciativa fue aprobada por la Cámara de Diputados el 17 de abril de 2018 y

actualmente se encuentra pendiente en el Senado.

No deja de llamar la atención que, por un lado, la justicia cívica sea uno de los componentes del nuevo Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica aprobado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública en la presente administración (DOF, 26/01/2021) y que, por el otro lado, la minuta con la ley que daría mayor sustento legal a esta política pública se mantenga congelada en la Cámara de Diputados, con todo y la mayoría calificada con la que cuenta el gobierno.

- 2. Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias no penales.** Esta ley debe regular los mecanismos que procederán de la voluntad mutua entre los particulares para gestionar y solucionar o prevenir una controversia común, pudiendo ser de materia civil, familiar y administrativa, así como en conflictos comunitarios y de otros ámbitos de interacción social, a excepción de aquellas que tengan una legislación especializada en la materia.
- 3. Ley General de los Registros Civiles.** Esta ley debe prever, al menos: la obligación de trabajar con formatos accesibles de inscripción; la estandarización de actas a nivel nacional; medidas de seguridad física y electrónica; la posibilidad de realizar trámites con firmas digitales; de realizar consultas y emisiones vía remota; el diseño de mecanismos alternos para la atención de comunidades indígenas y grupos en situación de especial vulnerabilidad y marginación; mecanismos homologados de captura de datos; simplificación de procedimientos de corrección, rectificación y aclaración de actas.

- 4. Código Único de Procedimientos Civiles y Familiares.** Este código serviría para contar con procedimientos expeditos y uniformes para dirimir los conflictos civiles y familiares en todo el territorio nacional. Además, ayudaría a descargar el rezago y la acumulación de los juzgados. Se estima que en las 32 entidades federativas de la República mexicana se tramitan cada año casi 2 millones de expedientes judiciales, según el Censo estatal de impartición de justicia, elaborado por el INEGI en el año 2019. De este universo de casos, el 38% corresponde a la materia familiar (divorcios, adopciones, pensiones de alimentos custodia de menores, etc.) y el 29% a la materia civil (arrendamientos, acciones de protección de la propiedad, disputas por herencias, etc.). Como apunta Carbonell, en el contexto de la emergencia sanitaria la aprobación de este ordenamiento se ha vuelto más urgente, ya que la mayor parte de las funciones judiciales se ha visto interrumpidas, afectando a millones de personas que han quedado desamparadas de la justicia. (Carbonell, *Nexos*, 2020).
- 5. Ley General para Armonizar y Homologar los Registros Públicos Inmobiliarios y de Personas Morales y los Catastros.** Esta ley surgió de la reforma constitucional publicada el 27 de diciembre de 2013, mediante la cual se facultó al Congreso para una ley que armonizara y homologara la legislación que regula a los registros públicos y la función catastral en todo el territorio nacional. La iniciativa que envió el Ejecutivo fue aprobada por el Senado de la República el 12 de diciembre de 2017 y actualmente se encuentra pendiente en la Cámara de Diputados. El plazo para expedir esta ley venció el 28 de junio de 2014. El dictamen

aprobado por el Senado dispone entre otras cuestiones que las entidades federativas darán entera fe y crédito a los asientos, certificaciones, constancias e impresiones que emita el referido registro; que los registros utilizarán la firma electrónica avanzada en los documentos digitales y, en su caso, en los mensajes de datos que emitan y crea el Consejo Nacional de Armonización y Homologación Registral y Catastral, como un órgano de coordinación interinstitucional encargado de emitir las normas y lineamientos para la armonización, homologación e interoperabilidad de la organización y funcionamiento de los registros.

2. Legislación secundaria de la reforma “Con y para el Poder Judicial

La reforma en materia de justicia más trascendente aprobada en lo que va de la actual Legislatura es la “Reforma con y para el Poder Judicial”, una iniciativa elaborada por la presidencia de la SJCN que el titular del Ejecutivo Federal firmó y envió al Congreso de la Unión.

Aunque existen algunas críticas a esta reforma, tanto por la manera en que se presentó como por su contenido (Garza, Martín y López, 2020), el consenso general es que representa un avance para fortalecer el rol de la Suprema Corte como tribunal constitucional, la consolidación del sistema de carrera judicial, el mejoramiento de la defensoría pública y el combate a la corrupción y el nepotismo (Zaldívar, 2020).

La iniciativa fue presentada formalmente el 20 de febrero de 2020. Se aprobó por el Senado y la Cámara de Diputados en diciembre de 2020 y se turnó a los congresos locales para sus efectos constitucionales. La reforma consta de

modificaciones a los artículos 94, 97, 99, 100, 105 y 107 constitucionales

En el artículo 94 párrafo primero, se estableció que el ejercicio del Poder Judicial de la Federación se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Plenos Regionales, en Tribunales Colegiados de Circuito, en Tribunales Colegiados de Apelación, sustituyéndose con la modificación a los Plenos de Circuito, por plenos Regionales y a los Tribunales Unitarios, por Tribunales Colegiados de Apelación. Se especifica que los Plenos Regionales ejercerán jurisdicción sobre los circuitos que determinados por el Consejo de la Judicatura Federal, reforzando la autorregulación del Poder Judicial.

Se determinó que el pleno de la SCJN estará facultado para expedir acuerdos generales, a fin de lograr una adecuada distribución entre las salas de los asuntos que compete conocer a la Corte, así como remitir asuntos a los plenos Regionales y a los Tribunales Colegiados de Circuito, para mayor prontitud en el despacho de estos, con lo que se busca homologar las nuevas figuras mencionadas.

Otra innovación fue la incorporación del sistema de precedentes, según el cual las razones contenidas en las sentencias dictadas por el pleno de la Corte por mayoría de ocho votos, y por las salas, por mayoría de cuatro votos, serán obligatorias para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas, sin que sea necesaria la reiteración de criterios, lo que permitirá la consolidación de la doctrina constitucional que se genere y la mayor eficacia y prontitud en la emisión de dichos precedentes. En el artículo 107 se estableció que los tribunales colegiados de circuito establecerán jurisprudencia por reiteración, y la Suprema Corte de Justicia de la Nación por precedentes.

También se adoptó el lenguaje inclusivo para las referencias a los distintos cargos e instancias del Poder Judicial Federal, a fin de crear un cambio de cultura en cuanto a la paridad de género, disponiendo en el artículo 100 la paridad de género como principio de la carrera judicial.

Para combatir al nepotismo y asegurar el desarrollo de la carrera judicial basada en el mérito se precisó en el artículo 97 que el ingreso, formación y permanencia de las y los magistrados de circuito, las y los jueces de distrito y demás personal de la carrera judicial del Poder Judicial de la Federación, se sujetarán a una ley reglamentaria que tendrá que ser aprobada por el Congreso de la Unión.

En el artículo 100 se estipuló que el Consejo de la Judicatura Federal contará con una Escuela Federal de Formación Judicial que implementará los procesos de formación, capacitación y actualización del personal jurisdiccional y administrativo del Poder Judicial de la Federación y sus órganos auxiliares, así como de llevar a cabo los concursos de oposición para acceder a las distintas categorías de la carrera judicial en términos de las disposiciones aplicables.

Por otro lado, se instituyó que el servicio de defensoría pública del fuero federal será proporcionado por el Consejo de la Judicatura Federal a través del Instituto Federal de Defensoría Pública, señalando que será la Escuela Federal de Formación Judicial el órgano encargado de capacitar a las y los defensores públicos, así como de llevar a cabo los concursos de oposición.

De la misma forma se establece en el artículo 100 que las decisiones del Consejo serán definitivas e inatacables, salvo las que se refieran a la adscripción, ratificación y remoción de magistradas, magistrados, juezas y jueces las cuales podrán ser

revisadas por la Suprema Corte de Justicia, únicamente para verificar que hayan sido adoptadas conforme a las reglas que establezca la Constitución y la ley, con lo que se deja a resoluciones de carácter meramente propias de los concursos lo relativo a las designaciones, es decir el aspecto académico. Para ello, se especifica que los resultados de los concursos de oposición podrán ser impugnados ante el CJF.

En el artículo 105 se estipuló que las controversias constitucionales podrán ser promovidas por dos órganos constitucionales autónomos de una entidad federativa, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo o el Poder Legislativo de esa entidad federativa, ampliándose así el espectro de sujetos legitimados. Asimismo, se precisó la facultad de la Corte para resolver las controversias constitucionales que surgen por las omisiones legislativas.

Con la finalidad de consolidar a la Corte como un Tribunal Constitucional, se indicó que las controversias constitucionales únicamente podrán hacerse valer violaciones a la Constitución, así como a los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

De la misma forma en el artículo 107 se dispone que, en amparo directo procede el recurso de revisión en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales, establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, adicionándose que procederá cuando a juicio de la SCJN el asunto revista un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos. En cuanto al cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo se dispone en el artículo 107 que podrá ser

solicitado por el quejoso o decretado de oficio por el órgano jurisdiccional que hubiera emitido la sentencia de amparo, sustrayendo en la línea general de la reforma a la Corte de tal obligación.

En los artículos transitorios se dispuso que el Congreso de la Unión contará con 180 días para aprobar la legislación secundaria correspondiente. También se indicó que todas las menciones a los Tribunales Unitarios de Circuito y Plenos de Circuito previstas en las leyes, se entenderán hechas a los Tribunales Colegiados de Apelación y a los Plenos Regionales, a fin de evitar antinomias legales. También se prescribe que el CJF adoptará las medidas necesarias para reconvertir los Tribunales Unitarios de Circuito en Tribunales Colegiados de Apelación, y los Plenos de Circuito en Plenos Regionales, considerando que en cada entidad federativa habrá, al menos, un Tribunal Colegiado de Apelación y que los Plenos Regionales partirán de la agrupación de Circuitos según las cargas de trabajo y las estadísticas de asuntos. Respecto al sistema de precedentes, se señala que entrará en vigor cuando la Suprema Corte emita el Acuerdo General respectivo.

En virtud de todo lo anterior, otro de los pendientes que el Congreso deberá atender en este año 2021 será la expedición de la legislación secundaria de la reforma “Con y para el Poder Judicial” Una vez que se publique el decreto de reforma constitucional, el Congreso de la Unión contará con un plazo de seis meses para expedir la legislación correspondiente, la cual, si tomamos en cuenta la iniciativa original presentada por el presidente de la Corte, estaría conformada por:

- Una nueva Ley de Carrera Judicial.
- Una nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

- Reformas a cinco ordenamientos a la Ley de Amparo.
- Reformas a la Ley Federal de Defensoría Pública.
- Reformas al Código Federal de Procedimientos Civiles.
- Reformas a la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado y la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución.

3. Propuestas legislativas surgidas de la Consulta Nacional sobre el Modelo de Procuración de Justicia

En febrero de 2017, la todavía en funciones PGR sugirió al Senado de la República la realización de una consulta de alcance nacional que permitiera apuntalar y mejorar diversos aspectos del Modelo de Procuración de Justicia que surgió con la implementación del nuevo sistema de justicia penal. De esta manera nació la “Consulta Nacional sobre el Modelo de Procuración de Justicia Consulta Nacional”, en la cual participaron instituciones académicas, la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública, así como la Conferencia Nacional de Gobernadores a través de su Comisión de Seguridad y Justicia. La organización estuvo a cargo del Instituto de investigaciones Jurídicas de la UNAM (IIJ-UNAM), el CIDE y al Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE).

La consulta se llevó a cabo entre mayo y octubre de 2017 por medio de 16 mesas temáticas y 9 foros. La conclusión de este ejercicio es tan preocupante como vigente hasta nuestros días: “los sistemas de seguridad pública y procuración de justicia enfrentan una grave crisis”, debido a la corrupción, la ausencia de imparcialidad, las violaciones de derechos humanos, las

enormes deficiencias en la gestión al interior de las procuradurías entre otros factores que alimentan a la desconfianza (CIDE, 2017: p. 73).

Otra aportación de la consulta tiene que ver con el sentido de responsabilidad y realismo con el que invita a pensar los pendientes de la procuración de justicia:

Los problemas antes señalados no se pueden corregir en el corto plazo. Tampoco bastan los cambios en aspectos muy puntuales para corregir el rumbo. Resulta ingenuo e irresponsable ofrecer resultados positivos en lo inmediato. Estamos frente a un proyecto que tomará años para su ejecución, que requiere de múltiples liderazgos y recursos suficientes, que debe explicitar sus objetivos, que está obligado a delinear su ruta de acción y fijar con claridad la forma en la que se evaluarán y rendirán cuenta de sus resultados (CIDE, *Ibidem*).

En cuanto a las propuestas legislativas para mejorar a la procuración de justicia, se formularon las siguientes recomendaciones:

A nivel constitucional:

1. Reformar el artículo 21 para:
 - Incorporar a la justicia penal al Sistema Nacional de Seguridad Pública.
 - Definir atribuciones para establecer y supervisar la política criminal del Estado mexicano.
 - Crear un modelo normativo que vincule adecuadamente a la policía con el ministerio público.
2. Reformar el artículo 73 para facultar al Congreso a expedir un Código Penal Único con el fin de generar una mejor articulación en los ámbitos de competencia federal y estatales en materia penal.

3. Reformar el artículo 102 para revisar el diseño de la FGR, incluyendo el proceso de designación del Fiscal.
4. Reformar el artículo 116 para establecer las bases del modelo de procuración de justicia en el ámbito local.

A nivel legal se recomendó:

1. Expedir un Código Penal Único con un mecanismo de reserva para permitir la regulación de ciertas conductas en el ámbito local.
2. Reformas puntuales al Código Nacional de Procedimientos Penales para ajustar las reglas de competencia en el marco del Código Penal Único.
3. Reformas a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública con el objeto de incorporar plenamente a las instituciones de procuración e impartición de justicia penal al Sistema y precisar sus responsabilidades específicas, entre ellas, la generación de la política criminal del Estado mexicano.
4. Fortalecer al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
5. Definir los alcances del modelo de mando de las policías.
6. Establecer mecanismos de coordinación, articulación y supervisión de las corporaciones policiacas.
7. Asegurar la operación de áreas de información, prevención y certificación.
8. Crear un fondo nacional de seguridad pública y justicia penal

que permita financiar los procesos de transformación, administrado con criterios públicos, transparentes y mecanismos de fiscalización rigurosos.

9. Expedir la Ley Orgánica de la FGR (cabe señalar que esta ley ya se expidió y de hecho se encuentra en proceso de discusión una nueva ley que la sustituya).
10. Crear una unidad de gestión del cambio (que dependa del Fiscal) y otra unidad distinta (fuera de la Fiscalía) responsable de evaluar y generar recomendaciones sobre el proceso de transición.
11. Revisar el conjunto de las leyes en materia de seguridad pública y justicia penal para determinar cuáles deben ser derogadas, y cuáles modificadas.

4. Primer encuentro nacional digital: Desafíos de la justicia mexicana

Más recientemente se dio lugar a otro intercambio de reflexiones sobre los pendientes de la justicia en México.

El 18 de agosto de 2020 se celebró el primer encuentro nacional digital: "Desafíos de la justicia mexicana", convocado por la Junta de Coordinación Política del Senado de la República, con la participación de miembros del Poder Judicial, funcionarios del Gobierno Federal, gobernadora, gobernadores, legisladoras, legisladores, catedráticos y barras de abogados del país. En este encuentro, se plantearon diversas propuestas que seguramente serán discutidas por el Poder Legislativo.

En el cuadro 1 se observan las principales propuestas que presentaron algunos de los participantes.

Cuadro1. Propuestas formuladas en el primer encuentro: “Desafíos de la justicia mexicana”		
Arturo Zaldívar (SCJN)	Alejandro Gertz (FGR)	Olga Sánchez Cordero (SEGOB)
<ul style="list-style-type: none"> - Reformas en materia de procuración y de justicia local. - Consolidar a la Suprema Corte como tribunal constitucional. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ley Nacional de Justicia Cívica. - Código Nacional Penal. - Trascender al sistema penal para tocar “todos los aspectos de la defensa de la sociedad frente a la injusticia”. 	<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecer el Sistema de Justicia Penal en todas las entidades federativas. - Reforma al artículo 116 constitucional, para garantizar la independencia, la carrera judicial y nombramiento de jueces y magistrados en las entidades federativas. - Garantizar la autonomía presupuestal y un techo mínimo que asegure el fortalecimiento de los tribunales locales. - Reformas en materia de Justicia Digital - Reformas en materia de justicia terapéutica.

Santiago Nieto (UIF)	Martha Lucía Micher (Igualdad de género Senado)	Omar Fayad (CONAGO)
<ul style="list-style-type: none"> - Reformas a la ley antilavado para combatir a la corrupción y la delincuencia organizada. - Incorporar en la ley antilavado. - Construcción de unidades de inteligencia financiera en las entidades. - Reforma a la Ley de Instituciones de Crédito para poder utilizar los recursos que son congelados por la UIF. 	<ul style="list-style-type: none"> - Expedir un Código Penal Nacional para sancionar los delitos contra las mujeres así acabar con el fenómeno de “agravio comparado”. 	<ul style="list-style-type: none"> - Revisar el Código Nacional de Procedimientos Penales a favor de imputados y víctimas. - Combatir la impunidad; y cuarto, reforzar la posición de las víctimas en los procesos penales. - Dar mayores elementos al Ministerio Público para realizar investigaciones eficientes sin violar el derecho de defensa de los imputados. - Acabar con la “puerta giratoria”.

Elaboración propia

5. Iniciativas presentadas en la LXIV Legislatura

Adoptando como criterio las iniciativas que han sido turnadas a las comisiones de Justicia de ambas cámaras, entre el 1º de septiembre de 2018 y el 10 de febrero de 2021, se presentaron en el Congreso de la Unión 1262 iniciativas en materia de justicia (774 en la Cámara de Diputados y 488 en el Senado), de las cuales 23 se han aprobado (1%).

De las reformas avaladas por la presente Legislatura destacan las que se presentan en el cuadro 2.

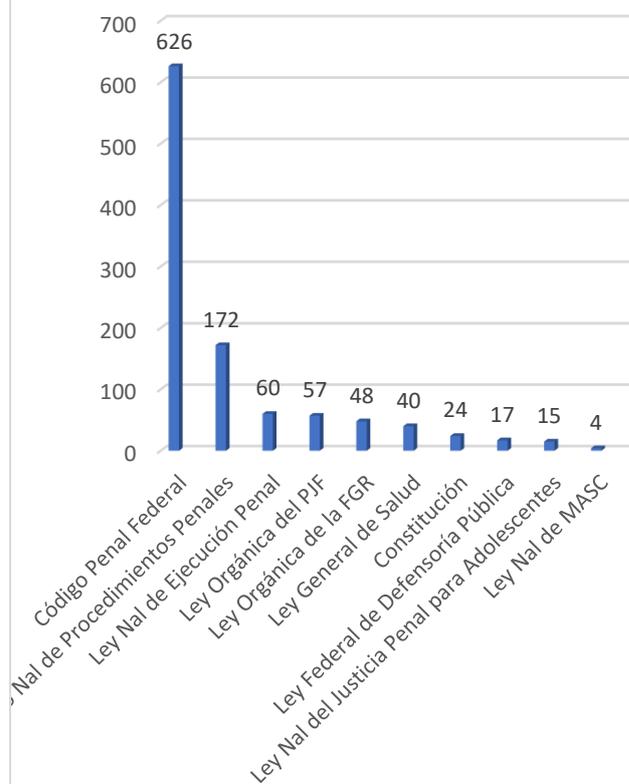
Cuadro 2. Reformas en materia de justicia aprobadas por la LXIV Legislatura

	Reforma constitucional en materia de prisión preventiva oficiosa con su respectiva legislación secundaria.
	Ley Orgánica de la Fiscalía General de la FGR
	Prohibición del matrimonio infantil
	Despenalización del cannabis
	Ley Orgánica del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral
	Reforma "Con y para el Poder Judicial"

Elaboración propia

Del total de iniciativas que se han presentado en ambas cámaras, 626 proponen reformas al Código Penal Federal, 172 al Código Nacional de Procedimientos Penales, 60 a la Ley Nacional de Ejecución Penal, 57 a Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 48 a la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, 40 a la Ley General de Salud, 24 a la Constitución, 17 a la Ley Federal de Defensoría Pública, 15 a la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes y cuatro a la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal.

Gráfica 1. Leyes con mayor número de iniciativas de reforma



Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa.

Entre los temas de la agenda legislativa con mayor atención en el tercer año de ejercicio de la LXIV Legislatura se encuentran: las reformas para acabar con la corrupción y el nepotismo en el Poder Judicial, la nueva Ley de la Fiscalía General de la República, la incorporación de la perspectiva de género en la investigación de los delitos contra las mujeres y la administración de la justicia, la reinserción de niñas, niños y adolescentes en conflicto con la ley y la justicia digital.

Una proporción considerable de iniciativas son de corte punitivo. 128 están relacionadas con la ampliación del catálogo de delitos en los que el juez debe ordenar la prisión preventiva oficiosa y 277 proponen tipificar o aumentar las sanciones para distintos delitos tales como

robo, extorsión o el incumplimiento de obligaciones alimenticias, entre muchísimos otros. En contraste, solo se ha presentado una iniciativa de Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares y una iniciativa para facultar al Congreso para expedir un Código Penal Único, éste último una recomendación reiterada de las organizaciones de la sociedad civil y de organismos internacionales.

Otro tema recurrente son las iniciativas que proponen incorporar la perspectiva de género en los procedimientos y sanciones penales. En ese sentido, destacan 85 iniciativas relacionadas con la investigación y el castigo del delito de feminicidio.

Reflexiones finales

Ante los altos índices de impunidad que prevalecen en México, existe un indiscutible consenso académico, político y social respecto de la necesidad de llevar a cabo grandes cambios en el sistema de justicia de nuestro país. Las diferencias surgen a la hora de definir el sentido y los alcances de dichos cambios. Ana Laura Magaloni, por ejemplo, sostiene que la gran reforma judicial que nuestro país necesita, más que legislativa, es de orden administrativo, donde se ubica la gestión y operación cotidiana de las fiscalías y juzgados (Magaloni, *Reforma*, 15/02/2020).

En los últimos años se han llevado a cabo importantes avances legislativos, como la reforma penal de 2008, la consolidación de la Suprema Corte como tribunal constitucional y la autonomía de la FGR. También sobresale el caso de la justicia laboral, que recientemente ha tenido un fuerte impulso modernizador, en buena medida, gracias al T-MEC.

En la presente nota se ha hecho un esfuerzo por identificar y sistematizar los temas que podrían dar forma a la siguiente reforma del sistema de justicia. Como vimos, hay mucha tela de donde cortar, por lo que contar con un panorama general ayuda por lo menos a situarnos en esta discusión tan compleja como indispensable para el desarrollo del país.

Por orden de prioridad, entre las asignaturas pendientes sobresalen las omisiones legislativas del Congreso de la Unión^{iv}, es decir, las leyes secundarias de las reformas constitucionales en materia de justicia cotidiana cuyo plazo para su expedición ha vencido. En este supuesto se encuentran: la Ley General de Justicia Cívica e Itinerante, la Ley General del Registro Civil, la Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias no penales, el Código Único de Procedimientos Civiles y Familiares y la Ley General para Armonizar y Homologar los Registros Públicos Inmobiliarios y de Personas Morales y los Catastros. En todos estos casos, el Congreso de la Unión ha incumplido con su obligación de legislar en los tiempos marcados por el texto constitucional. Aquí, más que un pendiente, estamos ante una omisión que debe enmendarse lo antes posible. En cuanto a la reforma “Con y para el Poder Judicial”, su legislación secundaria deberá aprobarse dentro de los primeros 180 días posteriores a su entrada en vigor.

Algunas propuestas reiteradas de la academia y organismos internacionales apuntan hacia la expedición de un Código Penal Único, el fortalecimiento de las facultades del Consejo Nacional de Seguridad Pública y definir constitucionalmente las bases de actuación y funcionamiento de las procuradurías y fiscalías en las entidades.

Adicionalmente a las omisiones legislativas y las propuestas formuladas en años pasados, en lo que va de la LXIV Legislatura se han presentado 1 262 iniciativas en materia de justicia, entre las que resaltan las iniciativas para acabar con la corrupción y el nepotismo en el Poder Judicial y la nueva Ley de la Fiscalía General de la República. Otro número significativo de propuestas son de índole punitivo, al plantear cuestiones como la ampliación de la prisión preventiva de oficio y el aumento de los tipos y las sanciones penales.

Una de las mayores ausencias en el debate actual es el fortalecimiento del Poder Judicial en las entidades federativas, en donde persisten los más grandes rezagos en términos de subordinación política, profesionalización, vulnerabilidad presupuestal, acumulación de expedientes, infraestructura, transparencia y rendición de cuentas, entre otras deficiencias que impactan en la impartición de justicia.

El funcionamiento de las procuradurías y fiscalías locales también amerita una revisión minuciosa pues, como se identificó en la Consulta Nacional sobre el Modelo de Procuración de Justicia, “en México los fiscales no investigan y carecen de autonomía, la profesionalización es inexistente y las condiciones laborales pésimas, las víctimas son ignoradas, las violaciones a derechos humanos son frecuentes; priva el caos organizacional, el desorden en las leyes, la burocracia, la demagogia y la corrupción”. De este tamaño es el reto que enfrentamos en el ámbito de la procuración de justicia local, un área de vital importancia ya que es en donde se investigan el grueso de los delitos y donde se atiende a la mayoría de las víctimas que claman por justicia.

Otro gran ausente se refiere a la justicia electoral, un examen que se antoja forzoso para asegurar que la lucha por el poder se desarrolle y resuelva con estricto apego a la Constitución.

Por sus repercusiones para la vida de las personas, la revisión del sistema de justicia penal atrae la mayor parte de los reflectores y expectativas, sin embargo, hasta el momento predominan la heterogeneidad de posturas, la dispersión de metas y la falta de definiciones políticas.

Quizá lo más preocupante es que, ante la falta de un plan integral, coherente y ordenado para reformar al sistema de justicia penal, cobran cada vez más fuerza propuestas para revertir el sistema acusatorio, así como las medidas enmarcadas en el denominado “populismo penal”, ambos casos, alimentados por la desesperación y la búsqueda de soluciones rápidas. Lo cierto es que ni el regreso al modelo inquisitivo, ni la elevación de las penas, ni la ampliación de la prisión preventiva oficiosa por sí mismas resuelven el problema de la impunidad y, por el contrario, representan amenazas para los derechos humanos y auténticas trampas para la consolidación de un verdadero Estado de Derecho.

La falta de acceso a la justicia, en tanto problema añejo y estructural en nuestro país, no admite soluciones fáciles. No hay atajos ni varitas mágicas. El camino hacia un sistema que haga posible la justicia pronta y expedita que ordena la Constitución será largo y tortuoso. Por ello debemos comenzar a recorrerlo lo más pronto posible.

Referencias

Bibliográficas:

- Carbonell, Miguel, (2020), ¿Por qué es urgente aprobar el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares?, *Nexos*, 28 de abril de 2020. Recuperado de: <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=11389>
- CIDE, (2015), *Diálogos por la Justicia Cotidiana. Diagnósticos conjuntos y soluciones*, México, CIDE-IIJ UNAM. Recuperado de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/79028/Diálogos_Justicia_Cotidiana.pdf
- _____, (2017), *Consulta Nacional sobre el Modelo de Procuración de Justicia. Informe Ejecutivo 2017*, México: CIDE. Recuperado de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/267793/Informe_consulta_nacional_2017-PublicacionWeb.pdf
- Garza Onofre, Juan Jesús, López Noriega, Saúl y Martín Reyes, Javier (2020) “¿Qué propone la iniciativa de reforma judicial de AMLO y Zaldívar?”, *Nexos*, 13 de febrero de 2020. Recuperado de: https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?author_name=juan-jesus-garza-onofre
- Giles Navarro, César Alejandro, (2019), Omisiones legislativas del Congreso de la Unión: deudas normativas vigentes, *Notas Estratégicas* núm. 68, México: IBD-Senado.
- Kelsen, Hans, (1991) *¿Qué es la justicia?*, México: Fontamara.
- Magaloni, Laura, (2020), “Reformar la justicia”; *Reforma*, 15 de febrero de 2020.
- Zaldívar, Arturo, (2020), “La reforma constitucional a la justicia federal”, *Milenio*, 12 de diciembre de 2020.

Fuentes electrónicas.

- Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación.

- Gaceta Parlamentaria del Senado de la República.

Legislación, programas y otros documentos consultados

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica
- Happy Planet Index 2019.
- Índice de Estado de Derecho 2020 (World Justice Project).

INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

notas estratégicas son investigaciones ejecutivas sobre temas de la agenda legislativa y de interés público. Las opiniones expresadas en este documento de exclusiva responsabilidad de su autor.

NOTAS

ⁱ En 2019, según el *Happy Planet Index*, México se ubicó como el segundo país más feliz del mundo y, en el 2020 México se ubicó en la posición 103 de 128 países evaluados por Índice de Estado de Derecho del World Justice Project.

ⁱⁱ El criterio empleado para identificar las iniciativas relacionadas con la justicia es que han sido turnadas a la comisión de Justicia para dictamen.

ⁱⁱⁱ La reforma constitucional para crear el sistema nacional de impartición de justicia y organización de los poderes judiciales en las entidades federativas, la reforma a la Ley Federal del Trabajo y la Ley General para Armonizar y Homologar los Registros Públicos Inmobiliarios y de Personas Morales y los Catastros.

^{iv} Para ver más sobre el tema de las omisiones legislativas se recomienda: Giles (2019).