

Poder judicial, reforma del Estado y consolidación democrática en México

Juan Carlos Calleros Alarcón *

Resumen

La reforma del Estado, en marcha desde los años 90 del siglo pasado en México, abarcó la liberalización política, acciones de privatización y desregulación, abarcó las instituciones del Estado al incluir al Poder Judicial. Esta reforma ha tenido avances, aunque su mayor rezago es que no ha permeado en las instituciones judiciales de los estados y la Ciudad de México. Hay varios indicadores que muestran a un poder judicial que no es aún lo suficientemente robusto para contrapesar al poder ejecutivo: falta de autonomía financiera, restringido acceso a los tribunales, ineficiencia y rezago judicial. Asimismo, es notoria la baja capacidad del poder judicial para controlar la corrupción y proteger los derechos humanos. Ante ello, resultaría necesario impulsar una amplia reforma judicial que subsane los temas mencionados, incluyendo su extensión a todas las entidades de la República, instaurar el 2% del presupuesto al poder judicial y prohibir la comunicación ex parte entre los mecanismos de control de la corrupción en México.

* Licenciado en Relaciones Internacionales por El Colegio de México, maestro en Política y Gobierno en América Latina, y doctor en Gobierno por la Universidad de Essex, Inglaterra. Actualmente se desempeña como profesor de las asignaturas de Migración Internacional y Relaciones de México con Estados Unidos y Canadá en la Licenciatura en Relaciones Internacionales, y es miembro del Grupo de Investigación, Docencia e Innovación (GIDI) “Los nuevos paradigmas de la Sociedad Internacional: Regiones, Actores, Estructuras e Instituciones”, registrado en la Dirección de Posgrado e Investigación de la Universidad La Salle México. jcalleros@gmail.com

Palabras clave

Poder judicial, reforma del Estado, reforma judicial, consolidación democrática, control de la corrupción.

Fecha de recepción:

Junio 2017

Fecha de aceptación:

Julio 2017

Abstract:

The Reform of the State, in course since the 90s of the last century in Mexico, comprehended the political liberalization, privatization and deregulation actions, and the public institutions, including the judicial sector. This reform has had progresses even if its most notorious shortcoming is that it has not reached the judicial institutions of the states and Mexico City. There are some indicators showing a judicial power that is not robust enough to counterbalance the executive power yet: lack of financial autonomy, restricted access to courts, inefficiency and judicial workload. All the same, it is notorious the low capacity of the judicial power to control corruption and to protect human rights. In front of this, it would be necessary to deploy an extensive judicial reform that confronts the aforementioned themes, including its implementation to all entities of the Republic, to set 2% of the national budget to the judicial power, and to adopt the prohibition of ex parte communication as part of the corruption control mechanisms in Mexico.

Key words

Judicial power, reform of the State, judicial reform, democratic consolidation, corruption control.

Final submission:

June 2017

Acceptance:

July 2017

Introducción

La fortaleza del poder judicial es un factor fundamental, si no el factor decisivo, en el proceso de consolidación democrática, en tanto que esta institución es la que permite la predominancia del

Estado de derecho. Solamente por este medio un régimen democrático es capaz de hacer llegar a la población los beneficios de una democracia liberal —en tanto que régimen protector de los derechos— con leyes que son aplicadas de manera uniforme e imparcial por tribunales independientes y eficientes, sin discriminación alguna por estatus socio-económico, género, origen étnico o influencia política. Hasta ahora, tales requerimientos resultan aún inconclusos en México y en la mayoría de los países de América Latina, lo cual resulta en un servicio judicial muy deficiente ante la dispareja aplicación de la ley que los mantiene en el limbo de una democracia que no termina aún de consolidarse.

Por ello, ha resultado esencial mantener un marco legal funcional para las elecciones, junto con instituciones electorales confiables y tribunales independientes con el fin de otorgar las garantías necesarias para el recuento imparcial y creíble de los votos y el anuncio de los resultados a pesar de los reclamos poselectorales que a fin de cuentas son atendidos y resueltos por las instancias correspondientes.¹ Pero esa condición —que es esencial para la legitimidad electoral de los nuevos regímenes— no prevalece realmente en la administración de la ley en todos los campos legales. En particular, las áreas civil y penal han sido las más prominentemente descuidadas para que rija el Estado de derecho. En estos campos, en algunos casos el Estado de derecho no es la regla, sino la excepción.²

¹ Esta fue precisamente la principal objeción usualmente empleada en el caso mexicano antes de 1997, debido a la falta de garantías legales e institucionales de que el Estado de derecho prevalecería en el resultado electoral, siempre bajo la sospecha de estar sesgado en beneficio del partido oficial. Tal condición cambió desde las reformas políticas de 1997, las cuales introdujeron un Tribunal Electoral y un Órgano Electoral independiente. Tales provisiones fueron clave en la posibilidad misma de alternancia en la presidencia, la cual ocurrió efectivamente en el año 2000 con la victoria del Partido Acción Nacional (PAN).

² Por lo cual la bibliografía sobre este tema usualmente se refiere al No-Estado de derecho (un-rule of law) en América Latina, aunque es más acertado hablar de la insuficiencia del Estado de derecho en las nuevas democracias de América Latina. Véase Mendez, O'Donnell y Pinheiro (Eds) *The (Un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*. (Indiana: University of Notre Dame Press, 1999).

I. Reforma del Estado y reforma judicial en México

Reformar al Estado se ha convertido en un membrete-paraguas para caracterizar una serie de acciones que van desde la reforma electoral hasta la privatización de empresas paraestatales. El ímpetu por la reforma del Estado arrancó con las reformas estructurales impulsadas por el llamado “Consenso de Washington”³, en donde a fines de los años 80, organismos internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo, consideraron dar mayor impulso al binomio libre mercado-democracia.

En sus aspectos más generales, las políticas de la reforma del Estado incluyeron tres series de medidas: la primera, dirigida a la liberalización política que permitiría a la postre la transición a democracias electorales (el establecimiento de Tribunales Electorales, reformas para relajar las regulaciones a los medios de comunicación, reformas a los códigos y las prácticas electorales, etc.) Por otro lado, las modificaciones para reducir la intervención del estado en la economía, en línea con las nuevas demandas de las políticas monetaristas (neo-liberales) que dominaron la región durante los años 90 (de hecho, las reformas que pavimentaron la vía para el proceso de privatización en los países de América Latina).⁴ Finalmente, la reforma del Estado se dirigió también a las instituciones públicas, con el fin de ajustarlas para lidiar mejor con las nuevas condiciones de liberalización económica y política, completando

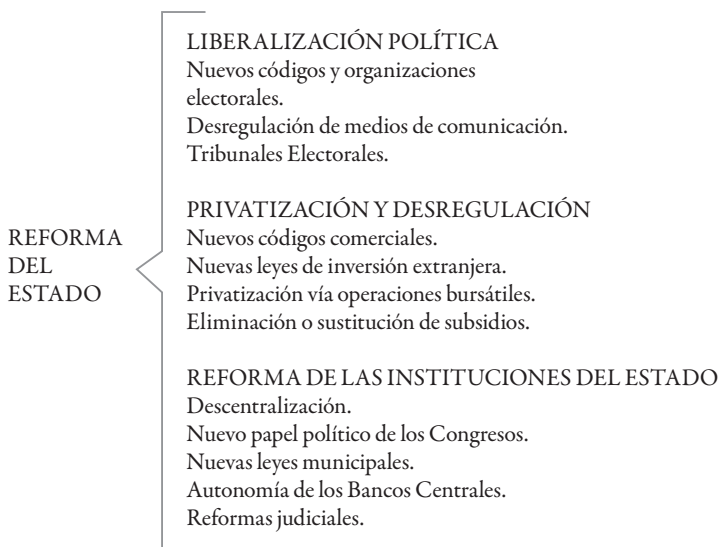
³ El nombre “Consenso de Washington” fue utilizado por el economista John Williamson en 1990, y se refiere a los temas de ajuste estructural que formaron parte de los programas del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, entre otras instituciones, en la época del re-enfoque económico después la crisis de la deuda desatada en agosto de 1982.

⁴ En palabras de Eduardo Posada-Carbo: “[Mientras] la mayoría de los países de América Latina implantaban ambiciosos programas de ajuste económico, pronto fue evidente que el papel del Estado en la región requería de una reconsideración sustancial.” Dicha reconsideración tiene que ver con el adecuado papel del Estado, después del ataque al modelo del Estado de bienestar iniciado por la escuela monetarista en los años 70. Es decir, la necesidad de “reconstruir el Estado”, o de reducir su capacidad de intervención económica. Eduardo Posada-Carbo, *Colombia: The Politics of Reforming the State* (London/N.Y.: St. Martin's Press, 1998).

de esta manera el esquema básico de una economía de mercado, instituciones liberal democráticas y el Estado de derecho.⁵

La Figura 1 es un esquema de los tres grandes grupos de acciones que responden a la llamada reforma del Estado:

Figura 1



En el tercer aspecto de la reforma del Estado se localiza una serie de reformas que buscan hacer más eficiente la operación de las instituciones clave del Estado. En esta etapa, las reformas se han dirigido a descentralizar funciones cruciales de la Administración Pública, conceder un nuevo papel más protagonista por parte del Congreso, gobiernos locales (*municipios*) más independientes y con mayores recursos, el otorgamiento de autonomía a los bancos centrales, y la reforma a los sistemas legal y judicial.⁶

⁵ Luis Salas, "From Law and Development to Rule of Law: New and Old Issues in Justice Reform in Latin America" en Domingo and Sieder, Eds. *Rule of Law in Latin America: The International Promotion of Judicial Reform* (London: Institute of Latin American Studies-University of London/Biddles Ltd. 2001): 18.

⁶ United States Agency for International Development, *Guidance for Promoting Judicial Independence and Impartiality*. Revised Edition. Technical Publication Series (Washington, D.C., USAID, 2002): 100.

De todos los rubros que integran el concepto de la reforma del Estado, la que se enfoca al poder judicial surge, luego de las reformas electorales, como la más trascendente para fortalecer la consolidación de la democracia y combatir males como la corrupción y el abuso de autoridad. En este tenor, en diciembre de 1994 se realizó en México dicha reforma, la cual se ubica dentro de una ola de transformaciones en América Latina que comenzaron en Brasil, con la reinstauración del poder judicial independiente en su nueva Constitución de 1988, y concluyó con el caso de Venezuela en 1998 (incluida en su Constitución en 1999).⁷

La reforma judicial de 1994

La reforma judicial comenzó por reducir el número de los magistrados de la Suprema Corte a 11, de los 22 que originalmente la integraban. Se modificó el período de servicio en el encargo, el cual dejó de ser vitalicio para limitarse a 15 años. Asimismo, se instituyó un nuevo procedimiento para nombrar a los magistrados: anteriormente los nombraba el presidente de la República, con aprobación del Senado, en tanto que ahora los magistrados son designados por el Congreso, a partir de las propuestas que presenta el poder ejecutivo. Asimismo, se creó el Consejo de la Judicatura Federal con la intención de retirar las responsabilidades y decisiones administrativas de los hombros de los magistrados y los jueces, al abrir un área para el manejo profesional y competente del sistema de cortes.⁸

El Consejo de la Judicatura Federal también cumple otra gama de responsabilidades como 1) el desarrollo de políticas y planes del poder judicial, 2) la carrera judicial —a través de organizar el sistema de capacitación de los jueces y a través de procedimientos más transparentes para la designación de los jueces de distrito y de circui-

⁷ Luis Ortiz-Álvarez, y Jaqueline *Lejarza*, Comps. *Constituciones Latinoamericanas* (Caracas: Biblioteca de la Academia de Ciencias Sociales y Políticas, 1997).

⁸ Ibrahim Shihata, "Judicial Reform in Developing Countries and the Role of the World Bank" en Rowat, Malik y Dakolias, *Judicial Reform in Latin American and the Caribbean* (World Bank Technical Paper Number 280, 1995):223-224.

to—, y 3) la disciplina judicial por medio de emitir políticas disciplinarias claras ante posibles conductas inapropiadas de los jueces.⁹

Con la reforma judicial también se adoptaron nuevos esquemas de capacitación para los jueces, ministerios públicos y el personal judicial. En forma destacada, aunque con recursos muy limitados, se creó el Instituto Federal de Defensoría Pública por decreto del 28 de mayo de 1998, “con el objeto de regular la prestación del servicio de defensoría pública en asuntos del fuero federal, garantizar el derecho a la defensa en materia penal, el acceso a la justicia mediante la orientación, asesoría y representación jurídica en las materias administrativa, fiscal y civil.” Este Instituto surgió como órgano del Poder Judicial de la Federación, dotado de independencia técnica y operativa. Junto con estos cambios, a la Suprema Corte le fueron conferidos amplios poderes de revisión judicial, a través del recurso de Acciones de Inconstitucionalidad (para pronunciarse sobre actos de las autoridades) y el recurso de la Controversia Constitucional (para diferendos entre los poderes en la aplicación de las leyes).¹⁰

La Suprema Corte fue reestructurada completamente en 1994, al ser destituidos los anteriores miembros integrantes de la Corte, y reemplazados por once nuevos magistrados todos ellos propuestos por el entonces presidente de la República, Ernesto Zedillo Ponce de León. El inicio de la nueva Suprema Corte dejó mucho que desear en términos de independencia, precisamente porque fue el presidente en turno el que nombró a todos sus miembros cuando, supuestamente, deberían contrapesar sus acciones al frente del poder ejecutivo. En este sentido, resulta importante señalar que incluso en las democracias avanzadas, los magistrados no necesariamente se pliegan a la voluntad de quien los nombró, aunque sí resultan por demás sensibles a la posibilidad de ser removidos y, por ello, tienden a sopesar más puntillosamente

⁹ Robert Page, “Governance and Administration of the Courts in Latin America”, en Rowat, Malik y Dakolias, *Op.Cit.* p. 56.

¹⁰ Suprema Corte de Justicia de la Nación. *¿Qué son las acciones de inconstitucionalidad?* (México, D.F.: SCJN, 2004) y SCJN, *¿Qué es la Controversia Constitucional?* (México, D.F.: SCJN, 2005).

las consideraciones políticas y puntos de vista jurídicos de quien tiene el poder para destituirlos.¹¹

No obstante, la reforma judicial de 1994 incluyó reglas de sustitución de los magistrados que comenzaron a operar en el 2002, ya con el entonces presidente de México, Vicente Fox Quezada. En forma paradójica, la Suprema Corte ha contado con mayores garantías de independencia a partir de dicho sexenio, en tanto que el Ejecutivo Federal sólo puede proponer a dos magistrados cada dos años (es decir, cuatro en total que emitirán decisiones judiciales durante su período sexenal), de un total de once magistrados, para renovar a la Corte. Ello es, sin duda, una garantía de que la Suprema Corte ha ganado un espacio de independencia del poder ejecutivo, al menos en el terreno de los mecanismos para el nombramiento de los magistrados.¹²

Avances y retrocesos de la reforma judicial

Realizar una reforma al poder judicial, en el marco de la reforma del Estado, no es una tarea sencilla ni mucho menos. Al contrario, representa una tarea descomunal de adecuaciones y reingeniería de procesos, así como de generación de sinergias que pueden ser positivas o negativas según sea el caso.¹³ Sobre todo, una reforma judicial implica un cambio en la mentalidad jurídica de los participantes en el sistema judicial: desde los abogados, el ministerio público, defensores de oficio, los funcionarios judiciales y los mismos jueces y magistrados. En el caso de México, hoy resulta claro que es necesario que el poder judicial inicie una mayor evolución política, en conso-

¹¹ Detallados estudios sobre el sentido de los fallos de cada uno de los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos dan cuenta de este fenómeno. En particular, los magistrados nombrados por el ex Presidente Richard Nixon no votaron siempre en el sentido que hubiera preferido el poder ejecutivo de ese país. Por otra parte, la constante destitución de jueces y magistrados en el Perú de Fujimori tuvo la desafortunada consecuencia de conformar un poder judicial sumamente acotado en su independencia, lo cual parece estarse replicando en el caso de Venezuela y sus “jueces provisionales”, que por ello mismo pueden ser removidos con facilidad. Véase De la Jarra, Ernesto. Informe sobre independencia judicial en el Perú. (Due Process of Law Foundation, 2001) y Human Rights Watch, *Rigging the Rule of Law: Judicial Independence under Siege in Venezuela*. HRW Report. V.16 No. 3(B) June 2004.

¹² José Ramón Cossío Díaz, “La Suprema Corte y la teoría constitucional” en *Política y Gobierno*. V.8 n.1. (México, D.F.: CIDE, 2001).

¹³ William Prillaman, *The Judiciary and Democratic Decay in Latin America: Declining Confidence in the Rule of Law* (Westport and London: Praeger, 2000).

nancia con el tránsito a un régimen democrático a partir de las reformas electorales del 1996 y, con mayor claridad, con la alternancia electoral en el año 2000.

Luego de la reforma judicial, la Suprema Corte continuó mostrando una independencia relativa, con alrededor de un tercio de los juicios de amparo resueltos en contra del ejecutivo, aunque ninguno de ellos en casos políticamente relevantes.¹⁴ Por ejemplo, la decisión más significativa a fines de los años 90, concerniente al cobro de intereses compuestos a los préstamos bancarios (anatocismo) luego de la crisis del peso de 1994, fue ampliamente entendida como una decisión motivada por razones políticas y financieras antes que por los méritos legales del caso. La presión por parte del ejecutivo, quien siguió una política de salvamento bancario a cualquier costo, se percibió como decisiva sobre la nueva Suprema Corte.¹⁵

Incluso, la administración de Vicente Fox Quesada (2000-2006) innovó en este aspecto al incorporar una nueva forma de influir sobre la Suprema Corte a través de exorbitantes sueldos para los magistrados, especialmente para su presidente, quien durante 2005 obtuvo una dieta mayor a 7.7 millones de pesos al año, superior varias veces a lo que percibieron muchos presidentes de América Latina, incluyendo al mismo Vicente Fox. Los demás ministros obtuvieron 6.4 millones de pesos al año, monto que recibirán incluso una vez jubilados, pues su pensión se equiparó a sus ingresos en activo.¹⁶ Varios observadores señalaron que ello va incluso en contra de disposiciones incluidas en el *Presupuesto de Egresos de la Federación*, lo cual indica que pudo ser parte de una nueva maniobra para asegurar una Suprema Corte afín —o al menos no hostil— a las decisiones del gobierno foxista.

¹⁴ Pilar Domingo, *Rule of Law and Judicial Systems in the Context of Democratisation and Economic Liberalisation: A Framework for Comparison and Analysis in Latin America* (México D.F.: CIDE, 1994): 19.

¹⁵ En la *Contradicción de Tesis 31/98*, emitida el 7 de octubre de 1998, cuatro magistrados de la SC votaron en contra de tres de las diez proposiciones judiciales, y escribieron opiniones disidentes en las cuales sugieren que las tesis judiciales sostenida podrían estar ayudando a los bancos a “tocar a las puertas de la usura”. Castro y Castro, Juventino. *El Poder Judicial ante la ley injusta: el caso del anatocismo* (México D.F.: Miguel Ángel Porrúa, 1998): 48.

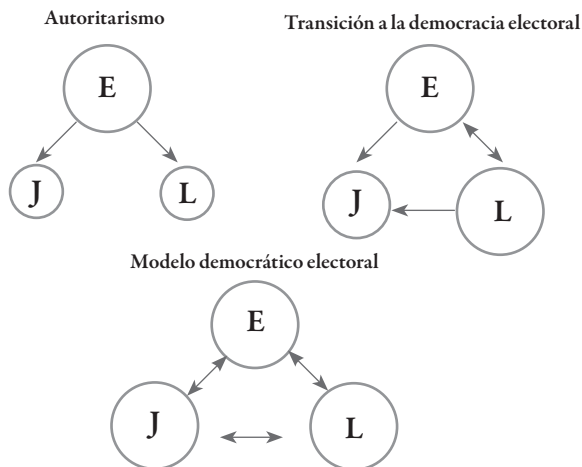
¹⁶ *La Jornada*, 19 de abril de 2005.

Resulta notorio que, a pesar de la reforma de 1994 y del destacadísimo esfuerzo de los ministros de la Suprema Corte, el poder judicial aún no ha evolucionado lo suficiente como para constituirse realmente como un “poder” en el sentido que reclama el sistema de pesos y contrapesos en el sistema político mexicano. La rendición de cuentas entre los poderes no es percibida aún como equilibrada, especialmente cuando se trata de evaluar el peso entre los ámbitos judicial y legislativo y, sobre todo, frente al ejecutivo. En otras palabras, “la capacidad de las cortes para decir ‘no’ y de hacerlo acatar”.¹⁷ Esto resulta más claro cuando se aplica la siguiente definición de rendición de cuentas:

“A rinde cuentas a B cuando A está obligado de informar a B sobre sus acciones (presentes o pasadas) y las decisiones que las justifican, y a sufrir sanciones en caso de un posible falta de conducta.”¹⁸

El esquema siguiente ilustra este punto con mayor claridad:

Figura 2. Poder relativo de las ramas de gobierno



¹⁷ Siri Gloppen, Roberto Gargarella y Elin Skaar, “Introduction: The Accountability Function of the Courts in New Democracies” en *Democratization* 10(4), 2003: 2.

¹⁸ Andreas Schedler, “Conceptualizing Accountability” en *Diamond y Plattner, Eds. The Self Restraining State: Power and Accountability in New Democracies* (Boulder and London: Lynne Rienner, 1999): 17.

El tamaño de las esferas en la figura 2, representa el poder relativo de cada rama de gobierno en su “capacidad para hacer que otra rama de gobierno haga algo que de otra forma no habría hecho”.¹⁹ Las flechas muestran la dirección de la rendición de cuentas, en tanto que la capacidad de un poder de hacer que otro divulgue información acerca de sus acciones y decisiones, las justifique y sufra un castigo en caso de mala conducta.²⁰ El uso de los conceptos de poder es relevante en este caso en tanto que, después de todo, las ramas de gobierno son conocidas también como “poderes”. Como se observa en la figura 2, la situación posterior a la transición muestra a un poder legislativo de mayor tamaño, con mayor capacidad para pedir cuentas al ejecutivo, lo cual es una gran diferencia de la distribución de poder en el autoritarismo previo. No obstante, se aprecia también que el poder judicial aún no ha logrado contrapesar en forma convincente al poder ejecutivo, a pesar de la reforma de 1994, y por ello no ha evolucionado lo suficiente para alcanzar la dimensión que sugiere el modelo democrático liberal también ilustrado en la figura 2, en el cual las esferas de las tres ramas de gobierno tienen el mismo tamaño (poder) y se equilibran eficazmente entre sí.

El papel de un poder judicial políticamente fortalecido resulta por ello clave para contar con un contrapeso institucional que permita la existencia del Estado auto-limitado. El juicio del poder judicial sobre las acciones u omisiones del ejecutivo cuando todavía se encuentra en funciones, junto con la constante vigilancia del poder legislativo, son los medios legales para hacer al gobierno responsable entre una elección y otra. De otra manera, el ejecutivo carecería de límites en el ejercicio del poder, excepto aquellos impuestos por los poderes reales tales como los militares, los grupos de presión, las redes políticas y los estados o actores extranjeros. El ejecutivo estaría constreñido por leyes no escritas —y generalmente construidas en forma no democrática—, antes que por el Estado de derecho. Por lo cual, en la opinión de Schedler, Diamond y Plattner:

¹⁹ Steward Clegg, *Frameworks of Power* (Sidney: SAGE, 1990): 41.

²⁰ Schedler, *Op. Cit.* p. 17.

“[Se] ha hecho crecientemente claro que sin sistemas funcionales que puedan proveer límites ‘creíbles’ al abrumador poder del ejecutivo, los regímenes democráticos tienden a mantenerse superficiales, corruptos, vulnerables a estilos plebiscitarios de gobierno, e incapaces para garantizar las libertades básicas. En pocas palabras, tienden a permanecer como ‘democracias de baja calidad’”²¹

Hay varios indicadores que denotan un poder judicial en México el cual no es aún lo suficientemente robusto para contrapesar al poder ejecutivo. En términos generales, se pueden agrupar en cuatro rubros fundamentales: falta de autonomía financiera, falta de acceso del público a los tribunales, ineficiencia, rezago judicial.

Autonomía financiera: El poder judicial mexicano ha contado desde los años 90 con un promedio de 0.7% del presupuesto nacional. Ocasionalmente, ha logrado asegurar el 1% del presupuesto, pero nunca más allá de este techo financiero. Sin embargo, el mayor problema es que no cuenta con autonomía administrativa sobre estos recursos. Ello restringe su autonomía financiera, pues equivale a darle a un individuo (un adolescente, por ejemplo) una dieta mensual, pero ésta ya se encuentra predestinada para gastos decididos de antemano por quien otorga los recursos. En este caso, el individuo —como el poder judicial— cuenta, sí, con recursos, pero de ninguna forma con autonomía sobre el uso de tales fondos y, en consecuencia, su independencia resulta constreñida en los hechos.

Limitado acceso a los tribunales: Uno de los principales problemas de nuestro Estado de derecho es la escasa disponibilidad de tribunales en el interior del país. En Chiapas, por ejemplo, no había un tribunal ni un ministerio público en toda la zona de las Cañadas en donde ocurrió el levantamiento neozapatista en 1994. Además, aunque la ley obliga a proveer de un traductor a los mexicanos detenidos que sólo hablen una lengua indígena, en la práctica ello puede tardar hasta un año para que ocurra, lo cual

²¹ Schedler, Diamond y Plattner, *Op. Cit.* p. 2.

le niega al acusado ser escuchado, ya no digamos ser defendido adecuadamente. Por otra parte, hay una escasez de jueces respecto de los estándares señalados por las agencias internacionales. De acuerdo con datos de la Suprema Corte, en el año 2001 México contaba con 2.7 jueces por cada 100 mil habitantes, en tanto que las Naciones Unidas han recomendado un juez por cada 4 mil habitantes, lo que equivale a 25 jueces por cada 100 mil habitantes.²² En un país con más de 1.5 millones de denuncias al año, resulta evidente que es preciso solventar tal escasez de jueces para comenzar a fortalecer al poder judicial.

Ineficiencia: La ineficiencia del sistema judiciales en general pueden originar la exasperación del ciudadano, y de ahí las prácticas de vigilantismo y los casos de linchamiento de delincuentes que son en sí mismos violatorios del Estado de derecho. Resulta ilustrativo recordar que en México desde 1996 no se soluciona el 95% de los delitos denunciados ante el Ministerio Público (UNCHR 2002), en tanto que no se denuncian alrededor de 2.5 millones de delitos al año debido a la poca confianza del público en que sean resueltos por el aparato judicial. En las palabras de Prillaman: “El vacío creado por los débiles, ineficientes e inaccesibles tribunales ha sido ocupado por una combinación de acción masiva, justicia vigilante, y políticos endurecidos que se basan en la frustración pública y exponen algunos de los impulsos más primitivos de la sociedad”.²³

Rezago judicial: El investigador Jaime Cárdenas García expuso las que él llamó “Diez tesis sobre el atraso jurídico en México”. Estas tesis resumen las carencias que exhibe nuestro servicio de justicia: 1) reduccionismo, porque el derecho no sólo es norma, sino también interpretación; 2) excesivo positivismo, que se topa con que la interpretación gramatical literal de la ley sólo es posible en casos relativamente sencillos; 3) la negación del Derecho; 4) el Derecho desvinculado del contexto político; 5) la interpretación

²² Mark Ungar, *Elusive Reform: Democracy and the Rule of Law in Latin America* (Boulder/London: Lynne Rienner Publishers, 2002): 153.

²³ Prillaman, *Op.Cit.* p. 172.

constitucional reservada a la Suprema Corte; 6) Desconocimiento del modelo jurídico de nuestro tiempo; 7) la postura que toma a la Constitución como proyecto único; 8) considerar que la Suprema Corte es un tribunal constitucional; 9) negar a la sociedad civil armas jurídicas para crear iniciativas de ley o iniciar actos de inconstitucionalidad —por eso se recurre a las marchas y plantones, por ejemplo— 10) negación a la reforma del Estado en una serie de elementos, como el derecho de petición y la verticalidad en el IFE, entre otras reformas para fortalecer la cultura de la legalidad.²⁴

Tales fallas fundamentales son la base de un sistema judicial rezagado, incapaz para garantizar la observancia de los derechos fundamentales de los mexicanos en todos los casos. Pero sobre todo, incapaz de generar mayor confianza entre el público, como se observa en los índices de desconfianza hacia el poder judicial contenidos en el Latinobarómetro: entre 1995 y 1998, sólo el 27% de los mexicanos entrevistados expresaron tener confianza o mucha confianza en el poder judicial. Sin embargo, éste no es un rasgo exclusivo de México, en tanto que para toda la región de América Latina esta misma encuesta reportó en el año 2016 un promedio de solamente el 26% de confianza en el poder judicial.²⁵

IV. Poder judicial y control de la corrupción

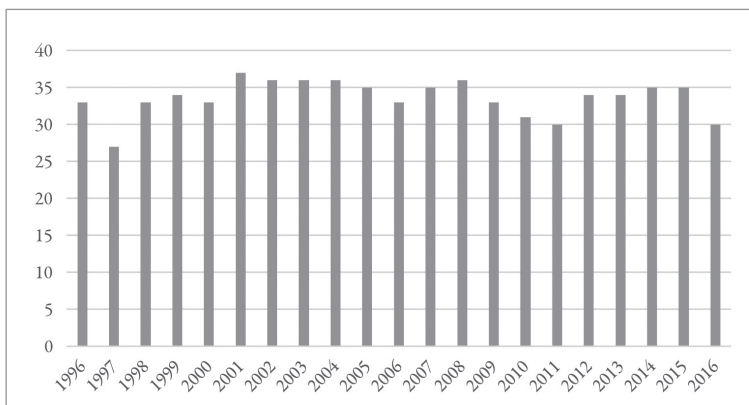
La falta de fortaleza política del poder judicial le impide ser un actor clave en el combate a la corrupción, como corresponde al poder judicial en un contexto democrático. Como se observa en la siguiente tabla, los índices de percepción de la corrupción en México que publica año con año Transparencia Internacional (TI) siguen siendo muy bajos, a un nivel similar o ligeramente superior a los que prevalecían antes de la transición. En la escala de 1 al 10 que maneja TI, un índice promedio de 3.5 a partir del año 2001

²⁴ Ponencia “La argumentación como derecho” del Dr. Jaime Cárdenas García, pronunciada en el 2º. Congreso Nacional, Cultura de la Legalidad e Informática Jurídica”, 3 de octubre de 2005, Explanada del Conjunto Bucareli de la Secretaría de Gobernación. Reproducida también en forma sintética en *El Financiero*, 4 de octubre de 2005.

²⁵ Corporación Latinobarómetro. *Informe 2016* (Buenos Aires: 2016): 32.

denota un francamente pobre desempeño de los controles institucionales a la corrupción en México.

Índice de percepción de la corrupción en México, 1996-2016



Fuente: <http://transparencia.org.es> (Consultada el 6 de junio de 2017)

El bajo desempeño en este renglón demuestra que la corrupción no puede ser controlada simplemente con sistemas administrativos de rendición de cuentas. Es un crimen que debe ser castigado a través de los tribunales como ocurre en las democracias liberales consolidadas. Aún cuando en términos culturales las prácticas de corrupción se llegan a tolerar hasta cierto punto —por ejemplo, en América Latina, ser parte de una red clientelar no es en forma alguna ilegal, sino se considera una forma de supervivencia en la mayoría de los poblados de escasos recursos—, también es cierto que ningún país latinoamericano (y probablemente ningún país del mundo) ha considerado jamás a los sobornos como legales. En este sentido, podemos afirmar que el soborno no conlleva ninguna mala interpretación de tipo cultural, en tanto que es social y legalmente condenado en las sociedades latinoamericanas. El involucramiento en tales prácticas, sea en el papel de quien otorga el soborno o de quien lo recibe, debiera ser castigado por un sistema judicial confiable y libre del mal que busca combatir, en tanto que ningún sistema de tribunales que sufra de corrupción interna y que carezca de un

desempeño eficiente estará en condiciones de aplicar medidas eficaces en contra de la corrupción.

La institución que debe contener las prácticas de corrupción todavía persistentes en nuestro país es un sistema judicial independiente, imparcial y eficaz. La persistencia de un bajo índice de confianza por parte del público hacia el poder judicial, así como el mantenimiento de niveles similares en los índices de corrupción a lo largo de los años posteriores a la transición, son indicadores claros de que el público no está conforme con el servicio de justicia que recibe, y que el poder judicial no está evolucionando al ritmo que requieren los nuevos tiempos de la democracia en México.

El poder judicial y la protección a los derechos humanos

Para el ciudadano común, y particularmente para el pobre y el marginado, el paso a un régimen democrático no necesariamente ha representado cambios sustanciales cuando se trata de dar protección a los derechos fundamentales, pues a pesar de tener en marcha un *Programa Nacional de Derechos Humanos*, resulta claro que los mecanismos judiciales para la protección de los derechos humanos siguen siendo tan limitados como eran antes. En la actualidad, el grueso de los abusos a los derechos humanos resulta de la ineficiencia, politización del sistema judicial, la corrupción y la impunidad.²⁶ El sesgo discriminatorio del sistema judicial en contra de la población indígena, los pobres, las mujeres y los jóvenes, ha sido similar en los hechos, tanto en el anterior régimen autoritario de partido dominante como en el actual régimen democrático y plural.

Por ejemplo, en el renglón de erradicación de la tortura, “la impunidad de los torturadores es la regla debido a las dificultades para iniciar una acción criminal en su contra o bien por la complacencia del poder judicial en tales casos”.²⁷ En 1997 la Legislatu-

²⁶ Antonio Cancado Trindade, “*The Inter American Human Rights System at the Dawn of the New Century: Recommendations for Improvements of its Mechanisms of Protection*” en David Harris y Stephen Livingston, *The Inter American System of Human Rights* (Oxford: Clarendon Press: 1998): 418.

²⁷ Inter American Commission of Human Rights. *Report on the Situation of Human Rights in Mexico* (Washington D.C.: IACHR 1998): 687.

ra aprobó la *Ley para Prevenir y Castigar la Tortura*, sin embargo para diciembre del año 2000 no se había llevado un solo caso de este crimen ante corte alguna a pesar de que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos recomendó el juicio y el castigo a más de 2 mil agentes del gobierno federal entre 1990 y 1995.²⁸ Usualmente, la ejecución de tales recomendaciones se limitan al cese de los agentes o funcionarios involucrados, pero ninguna acción judicial ha sido emprendida en contra de ellos, lo cual limita la aplicación de la ley al omitirse en la práctica las penas ahí establecidas.²⁹

En el reporte especial de 1988 para México, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos emitió un total de 63 recomendaciones para mejorar la operatividad del aparato judicial en México. La mayor parte de ellas se refieren a la insuficiencia del sistema judicial para proteger adecuadamente los derechos humanos. Algunas de las más destacadas son: terminar los “perfiles de personalidad” usualmente elaborados por la Procuraduría General de la República (PGR), lo cual constituye una violación a la Convención Americana de Derechos Humanos (párrafo 715 del reporte), eliminar el valor incriminatorio que tienen las confesiones hechas ante la Policía Federal Judicial ahora Agencia Federal de Investigaciones (pfo. 723), rechazar todo testimonio en el cual existan razones para creer que fue obtenido por coerción o por tortura (pfo. 724), fortalecer la autonomía e independencia de la PGR, la cual se encuentra actualmente bajo la autoridad del poder ejecutivo (pfo. 730), incentivar la investigación expedita, efectiva e imparcial de las denuncias relacionadas con intimidación de periodistas, defensores de los derechos humanos y miembros de organizaciones comunitarias (pfo. 759).³⁰

²⁸ Secretaría de Gobernación. *Los derechos humanos en México: Reporte preparado en ocasión de la visita de la visitadora de la ONU sobre Derechos Humanos, Mary Robinson*. (México, D.F.: Talleres Gráficos de la Nación, 2000). Hasta el año 2006 sólo cuatro personas habían sido sentenciadas por este delito (Excélsior, 8 de noviembre de 2006, p.16).

²⁹ Inter American Commission of Human Rights. *Report on the Situation of Human Rights in Mexico* (Washington D.C.: IACHR 1998): 418.

³⁰ *Ibid.*

El aparato judicial aún debe responder con mayor capacidad, eficiencia y prontitud a la demanda de la población por un mejor servicio de justicia. La insatisfacción ciudadana con las cuentas que está entregando el aparato judicial es representativa del desaliento en el que se encuentra, porque no se resuelve el 95% de los casos, en tanto que los casos políticamente importantes se deciden más por influencias políticas o personales sobre el sistema judicial que por la acción misma de la justicia en México.

VI. Propuesta de reforma

En el marco de la reforma del Estado, y con el propósito de ofrecer a los ciudadanos un mejor y más efectivo servicio de justicia, es preciso impulsar una nueva y más profunda reforma del poder judicial. Los rubros específicos de la misma han de ser abanderados, negociados y finalmente votados por los representantes políticos en el Congreso de la Unión. Sin embargo, voces autorizadas y actores involucrados en el aparato judicial han señalado entre otros los siguientes:

- Ampliar las reformas de 1994 a todas las entidades de la República, con el fin de fortalecer y respetar la independencia de los Tribunales Superiores estatales y del Distrito Federal.
- Destinar un porcentaje fijo del presupuesto nacional al poder judicial, superior al 2% del presupuesto y conceder plena autonomía administrativa sobre los recursos.
- Tipificar la comunicación *ex parte* como delito, aplicable a jueces y a ministerios públicos, dadas las enormes posibilidades de corrupción que esta práctica conlleva.
- Aplicar nuevos y más eficientes sistemas de procedimientos judiciales, no sólo a través de juicios orales, sino con mecanismos alternos de solución de conflictos (negociación, mediación y arbitraje), y un sistema de penas alternativas en el caso de delitos menores, con el fin de desahogar los centros penitenciarios y reservarlos a los sentenciados por delitos graves.
- Procurar que las audiencias y sentencias se realicen en tiempos razonables, y suprimir la práctica del “usted perdone”

luego de haber destrozado la vida social y laboral del presunto responsable.

- Reducir la población penitenciaria que aguarda sentencia, lo cual llega ha llegado al 50 por ciento de los casos en algunos años.
- Eliminar en los hechos el valor incriminatorio de las confesiones hechas sin la presencia del abogado defensor.
- Fortalecer la autonomía de los procuradores generales.
- Investigar y castigar los actos criminales cometidos en contra de la población indígena.
- Emparentar la legislación anti-terrorista y leyes relacionadas con la *Convención Americana de Derechos Humanos*,
- Investigar y castigar actos relacionados con la intimidación de periodistas, defensores de los derechos humanos y miembros de organizaciones comunitarias,
- Aplicar las penas correspondientes a los casos de corrupción y actuar para reducir los espacios de impunidad, incluyendo los del crimen común.

Otra recomendación que se puede añadir a las anteriores, es respetar la inamovilidad de los jueces y magistrados (en este sentido, parece funcionar mejor el cargo vitalicio, que los 15 años establecidos por la reforma de 1994).³¹ Asimismo, se requiere en forma urgente una mejor capacitación para jueces, abogados y fiscales, con el fin de cumplir cabalmente con la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011, y aplicar de manera “*self executing*” los instrumentos regionales e internacionales de protección a los derechos humanos.

En un entorno de inconsistente aplicación de la justicia, las actividades de las ONGs, *ombudsmen*, funcionarios gubernamentales y agencias internacionales de derechos humanos resultan extremadamente necesarias y muy efectivas cuando las autoridades

³¹ Véase la argumentación de Alexander Hamilton en *El Federalista No.78* a favor de un cargo vitalicio para los jueces de la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos.

se muestran dispuestas para aceptar y acatar las recomendaciones emitidas. Sin embargo, estos agentes no son sustituto para un sistema de tribunales propiamente establecido en donde la protección a los derechos humanos sea sustancial. La vigilancia internacional en general, y la que aplica el Sistema Interamericano de Derechos Humanos en particular, constituye un régimen promisorio hacia un sistema internacional de rendición de cuentas para los abusos cometidos en contra de los derechos humanos. Pero el verdadero cambio habrá de registrarse al interior de la nueva democracia en México, en la forma de un sistema judicial fuerte, capaz de lidiar con las tareas republicanas y liberales de hacer valer en la práctica lo que se ha incluido en nuestra Constitución: las garantías de un debido proceso legal y la verdadera protección de los derechos fundamentales.

Reflexiones finales

A pesar de la reforma judicial de 1994 y de la transición del año 2000, el poder judicial ha logrado pocas de las nuevas posibilidades que se abrieron a partir de la democracia electoral, como asegurar suficientes recursos económicos del presupuesto nacional, proyectar una mayor independencia —especialmente en el caso de los Tribunales Superiores estatales—, y presionar por la adopción de los mecanismos requeridos que fortalecerían con suficiencia al poder judicial para contrabalancear al ejecutivo cuando ello fuera necesario.

El aparato judicial ha mostrado limitantes para castigar la corrupción y salvaguardar las garantías constitucionales —así como las provisiones de los tratados internacionales y convenciones sobre derechos humanos— en la práctica, no sólo en principio, para todos los casos. Especialmente problemáticos han sido los casos en donde se mezclan intereses políticos en el veredicto, lo cual da a los políticos la tentación de ejercer su influencia sobre jueces individuales, y sobre la organización del sistema judicial como un todo. Tales tentaciones, junto con el bajo prestigio del poder judicial entre la ciudadanía, contribuyeron a la continuidad de la debi-

lidad relativa del poder judicial en el nuevo entorno democrático, aún después que la reforma judicial de 1994 lleva 23 años de haber sido puesta en marcha.

Asimismo, es fundamental recordar que muchos de los problemas aquí esbozados para el aparato judicial federal se reflejan en los poderes judiciales de los 31 estados y el Distrito Federal, más las particularidades de cada caso. En esos casos la evolución del poder judicial es incluso más lenta que la desarrollada por el poder judicial a nivel federal, y presentan problemas de independencia política más acuciosos incluso.

El curso que siga el proceso de consolidación de la democracia en México, así como el papel que tenga el poder judicial en el mismo, depende de la forma en que se implante la reforma judicial. En todo caso, es preciso considerar la necesidad de realizar una reforma judicial bien planteada e integral, que tome en cuenta las fuerzas sinérgicas necesarias para una eficaz instrumentación. Iniciar una reforma judicial incompleta, en etapas o con disparidades entre los elementos fundamentales (autonomía financiera, acceso, eficiencia y superación de los rezagos judiciales), generará solamente magros resultados que no serán aceptables en la medida en que los ciudadanos ejerzan su derecho a exigir un servicio de justicia de mayor, mucha mayor calidad y con prontitud en las sentencias, respecto al que actualmente ofrece el aparato judicial mexicano.

Fuentes

Calleros, Juan Carlos. *The Unfinished Transition to Democracy in Latin America* (New York/London: Routledge, 2009).

Cancado Trindade, Antonio. "The Inter American Human Rights System at the Dawn of the New Century: Recommendations for Improvements of its Mechanisms of Protection" en Harris y Livingston, 1998. pp. 399-419.

Castro y Castro, Juventino. *El Poder Judicial ante la ley injusta: el caso del anatocismo* (México D.F.: Miguel Ángel Porrúa, 1998).

- Clegg, Steward. *Frameworks of Power* (Sidney: SAGE, 1990).
- Corporación Latinobarómetro. *Informe 2016* (Buenos Aires: 2016).
- Cossio Díaz, José Ramón. “La Suprema Corte y la teoría constitucional” en *Política y Gobierno*. V.8 n.1. (México, D.F.: CIDE, 2001), 60-115.
- De la Jarra, Ernesto. *Informe sobre independencia judicial en el Perú*. (Due Process of Law Foundation, 2001).
- Domingo, Pilar. *Rule of Law and Judicial Systems in the Context of Democratisation and Economic Liberalisation: A Framework for Comparison and Analysis in Latin America* (México D.F.: CIDE, 1994).
- Domingo, Pilar y Rachel Sieder, Eds. *Rule of Law in Latin America: The International Promotion of Judicial Reform* (London: Institute of Latin American Studies-University of London/Biddles Ltd. 2001).
- Gloppen, Siri; Roberto Gargarella y Elin Skaar. “Introduction: The Accountability Function of the Courts in New Democracies” en *Democratization* 10(4), 2003, pp. 1-16.
- Hamilton, Alexander; James Madison y John Jay. *El Federalista* (México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1943, 2001).
- Harris, David y Stephen Livingston. *The Inter American System of Human Rights* (Oxford: Clarendon Press: 1998)
- Human Rights Watch (HRW), *Rigging the Rule of Law: Judicial Independence Under Siege in Venezuela*. HRW Report. V.16 No. 3(B) June 2004.
- Inter American Commission of Human Rights. *Report on the Situation of Human Rights in Mexico* (Washington D.C.: IACHR 1998).
- McCloskey, Robert. *The American Supreme Court*. (Chicago/London: The University of Chicago Press, 2000).
- Mendez, Juan; Guillermo O’Donnell y Paulo Sergio Pinheiro. Eds. *The (Un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America* (Indiana: University of Notre Dame Press, 1999).
- México. Secretaría de Gobernación (SG). *Los derechos humanos en México: Reporte preparado en ocasión de la visita de la visi-*

- tadora de la ONU sobre Derechos Humanos, Mary Robinson.* (México, D.F.: Talleres Gráficos de la Nación, 2000).
- México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. *¿Qué son las acciones de inconstitucionalidad?* (México, D.F.: SCJN, 2004).
- . *¿Qué es la Controversia Constitucional?* (México, D.F.: SCJN, 2005).
- Ortiz-Álvarez, Luis y Jaqueline Lejarza, Comps. *Constituciones Latinoamericanas* (Caracas: Biblioteca de la Academia de Ciencias Sociales y Políticas, 1997).
- Page, Robert. "Governance and Administration of the Courts in Latin America", en Rowat, Malik y Dakolias, 1995. pp. 56-58.
- Posada-Carbo, Eduardo. *Colombia: The Politics of Reforming the State* (London/N.Y.: St. Martin's Press, 1998).
- Prillaman, William. *The Judiciary and Democratic Decay in Latin America: Declining Confidence in the Rule of Law* (Westport and London: Praeger, 2000).
- Rico, José María. *Justicia penal y transición democrática en América Latina* (México D.F.: Siglo XXI, 1997).
- Rowat, Malcom; Waleed Malik y María Dakolias. *Judicial Reform in Latin American and the Caribbean* (World Bank Technical Paper Number 280, 1995).
- Salas, Luis. "From Law and Development to Rule of Law: New and Old Issues in Justice Reform in Latin America" en Domingo and Sieder, 2001. pp. 17-46.
- Schedler, Andreas. "Conceptualizing Accountability" en Schedler, Diamond y Plattner, 1999, pp.13-25.
- . Larry Diamond y Marc Plattner, Eds. *The Self Restraining State: Power and Accountability in New Democracies* (Boulder and London: Lynne Rienner, 1999).
- Shihata, Ibrahim. "Judicial Reform in Developing Countries and the Role of the World Bank" en Rowat, Malik y Dakolias, 1995. pp. 222-225.
- Ungar, Mark. *Elusive Reform: Democracy and the Rule of Law in Latin America* (Boulder/London: Lynne Rienner Publishers, 2002).

- United Nations Commission on Human Rights. *Report of the Special Rapporteur on the Independence of Judges and Lawyers: Report on the Mission to Mexico*, (N.Y.: UNCHR, 2002).
- United Nations Development Program (UNDP). *Justicia y gobernabilidad. Venezuela: una reforma judicial en marcha* (Caracas: Nueva Sociedad, 1998).
- United States Agency for International Development. *Guidance for Promoting Judicial Independence and Impartiality. Revised Edition*. Technical Publication Series (Washington, D.C., USAID, 2002).