

# Los guardianes de las promesas

## Poder Judicial y Democracia en México

Miguel Carbonell

*Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM*

carbonel@servidor.unam.mx



While some uncritically praise Mexico's judges, others view every act of the judiciary as a threat to democratic development. It is no secret that one of the keystones to democracy is a judicial system that is capable of ensuring authorities' subordination to the judicial order. In quantitative terms one cannot deny that the judicial branch has been resolving issues of increasing importance for the new configuration of the Mexican State.

The explanations and examples that form the center of this article allow the reader to arrive at a better understanding of the role that Mexico's judicial branch has assumed over the past few years.

### 1. Introducción

Hasta hace muy poco tiempo, el Poder Judicial en México era irrelevante a efectos de explicar el funcionamiento del sistema político. Su actividad no formaba parte de las preocupaciones de los partidos políticos; el tema de la justicia no se asomaba casi nunca en las campañas electorales y a los ciudadanos les preocupaba solamente en su vertiente policíaca, sin comprender muy bien qué es lo que hacían los jueces.

No era menor el desinterés de los teóricos por el Poder Judicial, tanto en lo que respecta a los politólogos como a los juristas. Los estudios sobre el tema son bastante escasos, aunque han ido creciendo de forma notable en los últimos años.

La situación descrita, como es obvio, no es exclusiva de México, sino que con alguna seguridad se puede considerar compartida por casi todos los países de América Latina<sup>1</sup>.

Quizá sea a partir de la importante reforma de 1994, promovida por el entonces recién llegado presidente Zedillo, cuando el Poder Judicial

comienza a ocupar un lugar importante dentro de la dinámica del Estado mexicano. Por una parte, los jueces federales van conociendo de procesos con amplia resonancia social, que involucran a personajes conocidos, a importantes narcotraficantes o a prominentes hombres de negocios. Por otro lado, la Suprema Corte y el Tribunal Electoral comienzan a conocer asuntos con fuertes repercusiones político-partidistas.

Desde luego, cuando se habla del Poder Judicial en México, se debe distinguir el nivel federal y el de las entidades federativas, por un lado, y entre lo que podría llamarse la "macro-justicia" y la "micro-justicia"<sup>2</sup>, por otro. La "macro-justicia" es aquella que atañe a los sujetos políticos y dentro de la que se discuten la división de competencias, los resultados electorales o la distribución correcta de los recursos públicos; la "micro-justicia" es la que afecta a los ciudadanos sin más, es decir, se trata de los pequeños o grandes pleitos judiciales que enfrentan cotidianamente los habitantes de México, ya sea contra otros particulares como contra las autoridades. La primera suele obtener alguna cobertura periodística y mediática en general; la segunda sigue siendo la gran olvidada, de los medios y de

<sup>1</sup> Como expone Luis Párasa, "En América Latina, los órganos judiciales han desempeñado, en términos generales, un papel poco relevante para el funcionamiento democrático... Durante los regímenes autoritarios, los jueces dejaron de sancionar de acuerdo a ley las violaciones sistemáticas de los derechos humanos... Durante los regímenes democráticamente elegidos, los jueces tendieron a representar uno de los baluartes del conservadurismo social, salvo que presiones económicas o políticas indujeran una decisión judicial de signo distinto... En la mayor parte de la región, el llamado Poder Judicial ha adoptado un perfil institucional más bien discreto. Incapaz de ejercer control legal efectivo sobre fuerzas políticas y económicas, el juez ha ocupado claramente un lugar bastante más reducido que aquél que le aparece adjudicado en los textos constitucionales... De allí que, en términos generales, la institución haya recibido poca atención; de las fuerzas conservadoras, en razón de que la aquiescencia judicial les ha estado relativamente garantizada; de las fuerzas transformadoras, debido a que el cambio de jueces y justicia no parecía relevante ni factible". "Justicia y ciudadanía realmente existentes", en *Política y Gobierno*, vol. IX, número 2, México, segundo semestre de 2002, p. 362.

<sup>2</sup> Los términos han sido utilizados en varios escritos de Sergio García Ramírez; por ejemplo en su libro *Poder Judicial y Ministerio Público*, 2ª edición, México, Porrúa, 1997, pp. 15-16.

los políticos, lo cual permite que se siga manteniendo un sistema de cosas que hace de la violación de los postulados del Estado de Derecho, su regla de cada día<sup>3</sup>.

En este contexto, en México hay quienes se dedican a alabar sin mesura la actuación de nuestros jueces, mientras que otros los critican sin tregua, viendo en cada actuación de la judicatura una amenaza para el desarrollo democrático (otros simplemente ignoran lo que disponen las sentencias de nuestros jueces, obviamente). Tales posturas son demasiado radicales y no explican de manera satisfactoria un fenómeno complejo como el de la administración de justicia, pero quizá ambas tengan algo de razón. Las páginas que siguen se dedican a demostrarlo.

## 2. La actuación de los jueces y las reglas democráticas

Para nadie es un secreto que una de las piezas maestras de cualquier democracia es un sistema judicial capaz de hacer exigible en la práctica el principio de sujeción de las autoridades al orden jurídico. Allí donde no exista un sistema judicial independiente, será muy difícil poder sostener que se trata de un Estado en el que los derechos de los ciudadanos están a salvo y donde la división de poderes tiene algún significado más allá de la retórica que suele acompañarlo.

En América Latina se ha tomado conciencia en forma tardía de la importancia de contar con un sistema judicial que tenga las condiciones necesarias para poder procesar de forma competente y oportuna los conflictos sociales. Sin embargo, a partir de la década de los 90, dentro de lo que se ha llamado “la segunda generación” de reformas del Estado, en muchos de los países del subcontinente se han emprendido profundos cambios en la función judicial, muchas veces como consecuencia de las aperturas comerciales que se dieron en el primer tramo de la reforma del Estado.

Un entorno económico menos protegido, abierto al intercambio con otros países y a una compe-

tencia hasta hace poco inexistente, demanda un sistema ágil de solución de controversias, el cual, a su vez, es condición necesaria para que pueda existir un mínimo de seguridad jurídica para los inversionistas<sup>4</sup>.

En México, por años, los jueces habían jugado un papel menor en la arquitectura del Estado. Durante décadas el régimen autoritario se había permitido acallar y mantener subordinado a un poder que contaba con pocos recursos y cuyos integrantes en su gran mayoría nunca lucharon por la entonces imposible tarea de hacer valer la Constitución frente a los designios presidenciales. El diseño del ordenamiento jurídico tampoco ayudaba, puesto que el régimen posrevolucionario había tomado las suficientes precauciones para que la Constitución y las leyes no permitieran que los jueces ejercieran el papel que les corresponde en un Estado democrático de derecho.

Las cosas, pese a todo, han ido cambiando de forma importante en los últimos años. Hay muchas razones que explican esos cambios; una de ellas tiene que ver con las exigencias que se han derivado de los procesos de apertura comercial y económica que han impulsado los últimos gobiernos.

Los cambios se han materializado en un amplio espectro de cuestiones. Para empezar, desde 1990 se comienzan a aumentar de manera muy sensible los recursos económicos y materiales para el Poder Judicial Federal. Si para 1980 el presupuesto del Poder Judicial Federal alcanzaba apenas el 0.06% del total del presupuesto federal, en el año 2000 había saltado hasta el 0.56%; pero lo verdaderamente sorprendente es que solamente dos años después se había casi duplicado, para llegar a significar el 1% del presupuesto federal<sup>5</sup>.

**En México, por años, los jueces habían jugado un papel menor en la arquitectura del Estado.**

También el número de órganos judiciales federales ha crecido, seguramente como consecuencia del mayor apoyo presupuestal, pero también en virtud de las mayores cargas de trabajo que han ido enfrentando los tribunales. En 1970 había 55 juzgados de distrito; en 2001 eran ya 252, es decir, su número se había quintuplicado, mientras que la población pasó en el mismo tiempo de 48 a 99 millones de

<sup>3</sup> Al respecto son muy interesantes las consideraciones de Ernesto Garzón Valdés, “Estado de derecho y democracia en América Latina” en Carbonell, Miguel, Orozco, Wistano y Vázquez, Rodolfo (compiladores), Estado de Derecho. Concepto, Fundamentos y Democratización en América Latina, México, Siglo XXI, UNAM, ITAM, 2002, pp. 205 y ss.

<sup>4</sup> Sobre el tema, Edgardo Buscaglia, “Los principales obstáculos de la reforma judicial en América Latina” en Jarquín, Edmundo y Carrillo, Fernando (eds.), La Economía Política de la Reforma Judicial, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 1997 y Carrillo, Fernando, “Una década de reforma a la justicia” en idem (editor), Democracia en déficit. Gobernabilidad y Desarrollo en América Latina y el Caribe, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 2001, entre otros.

<sup>5</sup> Los datos completos en Fix Fierro, Héctor, “La reforma judicial en México. ¿De dónde viene? ¿hacia dónde va?”, Documento de trabajo, IJI-UNAM, noviembre de 2002, p. 22.

personas, es decir, en esos años se duplicó. En 1970 existían en todo el país 13 Tribunales Colegiados de Circuito, pero en 2001 eran ya 154, es decir, su número se había multiplicado casi por 12<sup>6</sup>.

En términos ya no cuantitativos, sino cualitativos, es innegable que el Poder Judicial ha ido resolviendo (o no resolviendo, como enseguida se verá) cuestiones cada vez más importantes para la nueva configuración del Estado mexicano. De entre las muchas cuestiones que se podrían mencionar, creo que conviene destacar al menos las tres siguientes:

**(...) es innegable que el Poder Judicial ha ido resolviendo (...) cuestiones cada vez más importantes para la nueva configuración del Estado mexicano.**

**a)** La intervención de la Suprema Corte en las disputas entre los diversos niveles de gobierno a través de las controversias constitucionales previstas en el artículo 105 fracción I de la Constitución. A través de dichas controversias los municipios se han podido defender de las limitaciones o imposiciones que han intentado llevar a cabo en su perjuicio algunos gobiernos estatales; de hecho, del total de controversias interpuestas ante el Pleno de la Corte entre 1995 y 1998, el 93% tenía como partes a un municipio litigando contra un gobierno estatal<sup>7</sup>. A pesar de que se trata de un mecanismo procesal contemplado desde el texto original de la Constitución de 1917, no es sino hasta la reforma del 31 de diciembre de 1994 cuando se comienzan a utilizar con frecuencia creciente; para ilustrar lo anterior basta considerar que entre 1917 y 1994 fueron interpuestas 42 controversias constitucionales, mientras que entre 1995 y 1997 se interpusieron 95.

**b)** La intervención de la Suprema Corte en aspectos centrales del modelo económico nacional. En este aspecto, cabe destacar las decisiones de la Corte sobre el tema del llamado “anatócismo”, para el efecto de conocer la forma en que los bancos podían cobrar intereses por los préstamos que otorgan; también destaca el criterio de la Corte que considera inconstitucional la denominada “cláusula de exclusión” que aplicaban los sindicatos (lo cual supone un fuerte golpe contra el régimen corporativo que desde el ámbito sindical había apoyado por décadas al PRD); asimismo, se puede mencionar el criterio de la Corte según el cual es inconstitucional el monopolio de Aseguradora Hidalgo para proveer de seguros al sector público (con lo que, de hecho, se abre la posibilidad de que aseguradoras privadas participen en tan suculento mercado).<sup>8</sup>

**c)** La judicialización de los conflictos electorales, a través de la creación de una jurisdicción especializada, que primero fue constituida como un órgano constitucional autónomo (el Tribunal Federal Electoral), para luego pasar a formar parte del Poder

Judicial Federal (como Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación). El Tribunal Electoral ha contribuido a dar certeza jurídica a los procesos electorales, incorporando a los mismos criterios de estricta legalidad en la solución de los litigios entre los partidos políticos, entre los partidos y la autoridad administrativa electoral (El Instituto Federal Electoral y los institutos electorales de las entidades federativas) y entre los

partidos y sus militantes (por ejemplo a través de la resolución de juicios de protección de los derechos político-electorales).

**d)** La Suprema Corte ha limitado en algunos casos su actuación, negándose a entrar al fondo de asuntos que podrían haberle generado fuertes roces con los otros dos poderes de la Federación. Así por ejemplo ha sostenido, en un caso relativo al Distrito Federal, que el Presupuesto de Egresos no es revisable por los jueces, con lo cual les ha dado a los diputados que anualmente lo aprueban la posibilidad de que pongan o quiten del presupuesto lo que quieran (permitiendo de esa forma que el presupuesto viole la Constitución por no contemplar la asignación de recursos que ordena la Carta Magna para alguna área en concreto, como pueden ser la de salud o la de vivienda).<sup>9</sup> De la misma manera, recientemente ha sostenido un criterio muy restrictivo al revisar las controversias constitucionales interpuestas contra la llamada “reforma constitucional en materia indígena”, en donde la Corte—sin justificación ninguna—revoca un criterio anterior sostenido en el amparo de Manuel Camacho Solís según el cual el procedimiento de reforma constitucional podía ser revisado por el Poder Judicial Federal para el efecto de verificar que se hubieran cumplido con las formalidades establecidas en el artículo 135 de la Constitución.<sup>10</sup>

### **3. Los jueces y la juridificación de la democracia**

Con las precauciones del caso, se podría convenir en que algunos de los aspectos anteriores dan cuenta de un paso adelante en el intento de ir juridificando la incipiente democracia mexicana. La

<sup>6</sup> Fix Fierro, “La reforma judicial en México...”, op. cit., p. 27.

<sup>7</sup> González Compeán, Miguel y Bauer, Peter, Jurisdicción y Democracia. Los Nuevos Rumbos del Poder Judicial en México, México, CIDAC, Cal y Arena, 2002, p. 157.

<sup>8</sup> Un resumen de esos y otros asuntos importantes se encuentra en González Compeán y Bauer, op. cit., pp. 362 y ss.

<sup>9</sup> Ver la tesis 24/1999 del Pleno, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo IX-abril 1999, p. 251.

<sup>10</sup> Ver Carbonell, Miguel, “Epílogo. La reforma indígena y la Suprema Corte” en la obra colectiva, Comentarios a la Reforma Constitucional en Materia Indígena, México, III-UNAM, 2002, pp. 145-149.

mayor presencia de los jueces se ha correspondido históricamente en muchos países que han llevado a cabo transiciones a la democracia, con periodos en los que se ha privilegiado el imperio de la ley por encima de los arreglos político-partidistas.

En la mayor parte de los países que han logrado avanzar en la consolidación democrática, se han creado tribunales constitucionales que han actuado sirviendo de árbitros entre las partes en liza, a la vez que dejaban claro para todos los actores que los derechos de los ciudadanos no podían ser objeto de ninguna clase de regateo político ni estaban a la libre disposición de los partidos con representación parlamentaria.

La actuación del Tribunal Constitucional alemán al ordenar tempranamente en la década de los 50 la disolución de los partidos neonazis, el trabajo de la *Corte Costituzionale* italiana para hacer exigibles los derechos sociales previstos en la Constitución de ese país, las sentencias del Tribunal Constitucional español para ir delimitando el modelo de distribución territorial de poder entre el Estado central y las comunidades autónomas, son casos que nos ilustran sobre el papel central que tienen los jueces constitucionales dentro de la consolidación democrática.

También en América Latina tenemos ejemplos de jurisdicciones que han estado a la altura de los tiempos que les ha tocado vivir. Son célebres las resoluciones de la Corte Constitucional colombiana al conocer procesos de acción de tutela por medio de las cuales se mandaron a poner drenaje en barrios marginales o a través de las que se aseguraba una correcta impartición de justicia dentro de las comunidades indígenas de ese país. También la Sala Constitucional de Costa Rica tiene en su haber varios precedentes que han demostrado la pertinencia de los jueces constitucional. En Guatemala, el Tribunal Constitucional paró un golpe de Estado que pretendió dar el entonces presidente Jorge Serrano Elías en 1993.<sup>11</sup>

Los anteriores podrían ser ejemplos a seguir en México. Particularmente, considero que de esos casos podrían extraerse, entre otras, las siguientes cuestiones: en primer lugar, que una democracia consolidada requiere de un aparato judicial que pueda dirimir y procesar imparcialmente los con-

flictos sociales más relevantes; en segundo lugar, que los procesos judiciales (sobre todo los que tienen que ver con cuestiones de constitucionalidad) permiten aportar al debate público una serie de razones que de otra manera pueden quedar marginadas (razones que en no pocos casos tienen que ver con los derechos fundamentales); en tercer término, que los tribunales independientes pueden asegurar las condiciones necesarias para que el diálogo político-constitucional se mantenga abierto y en el que todas las partes tengan asegurada su posibilidad de participar.

(...)  
**también tiene pendiente la democracia mexicana (...) generar mayor confianza social de los ciudadanos hacia los aparatos judiciales.**

Con casi total seguridad se puede afirmar que en el futuro inmediato se requerirán reformas constitucionales y legales para mejorar el marco jurídico que rige a nuestros Poderes Judiciales. Por ejemplo, en materia de control de constitucionalidad de las leyes, que es un campo en el que actualmente prevalece un diseño que se encuentra a medio camino entre lo que se hace en Estados Unidos y lo que se tiene en Europa. Se trata de un esquema híbrido que –desde mi punto de vista– está arrojando resultados discutibles.

Para algunos analistas, también ha arrojado resultados cuestionables el matiz político que han tomado algunos de los más importantes fallos que en los últimos años ha dictado la Suprema Corte. En este sentido, no han faltado quienes observan en algunas de sus resoluciones un intento de los Ministros de proteger sus propios intereses o de defender una agenda no pública que intentan llevar adelante. Al respecto, González Compeán y Bauer afirman que “es difícil y temerario, más no insensato, juzgar las resoluciones recientes de la Suprema Corte a la luz de supuestos pactos o compromisos con el Ejecutivo Federal. Sin embargo, con las advertencias del caso, sí parece justificado cuestionar si la serie de resoluciones que se han estudiado –en particular las más recientes y con notorio impacto en la economía nacional– no son producto de algún tipo de arreglo con el Ejecutivo para consolidar la gobernabilidad democrática y sacar adelante los proyectos de transformación nacional. Si esta hipótesis hubiera de aceptarse, habría que cuestionar los intercambios e insumos de la negociación”.<sup>12</sup>

Una cuestión que también tiene pendiente la democracia mexicana es generar mayor confianza social de los ciudadanos hacia los aparatos judiciales. Las encuestas más recientes, tanto las que se

<sup>11</sup> Sobre el tema se puede consultar la emotiva narración de los hechos realizada por uno de sus protagonistas en el trabajo de Jorge Mario García Laguardia, “Justicia constitucional y defensa de la democracia. El golpe de Estado en Guatemala en 1993”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, número 2, México, enero-junio de 2000, pp. 3-21.  
<sup>12</sup> Op. cit., p. 421.

aplican a población abierta como las que recogen las opiniones de quienes trabajan cotidianamente en el ámbito de la justicia, parecen reflejar bajos niveles de confianza en jueces y tribunales. Así, por ejemplo, en la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, levantada por la Secretaría de Gobernación en noviembre y diciembre de 2001, solamente el 10.18% de los encuestados dijo tener “muchísima confianza” en la Suprema Corte, lo cual ubica a nuestro máximo tribunal por debajo de los niveles de confianza que la gente tiene en su gobernador (o Jefe de Gobierno, en el caso del Distrito Federal), en los medios de comunicación, en su presidente municipal (o delegado, en el caso del Distrito Federal), en las grandes empresas o en las agrupaciones de ciudadanos. La Corte, en el nivel de confianza de los encuestados, está ligeramente arriba de los sindicatos y las organizaciones no gubernamentales.<sup>13</sup> En otra encuesta, en la que se entrevistaron a 60 mil ciudadanos en todo el país, el 67% de los encuestados dijo tener “algo” o “nada” de confianza en la Suprema Corte, contra el 6% que dijo tenerle “muchísima confianza”.<sup>14</sup>

Tiene razón Héctor Fix Fierro cuando afirma que “la imagen de la justicia en la prensa, la opinión pública o incluso en el medio de la profesión jurídica, es y ha sido, en general, desfavorable y pareciera reflejar una crisis persistente y difundida”.<sup>15</sup> Desde los propios órganos jurisdiccionales federales se ha hablado del “oscuro panorama” de la justicia y se apunta que el Poder Judicial Federal se enfrenta “al mayor descrédito popular de su historia”.<sup>16</sup>

Casi a la misma conclusión llegó el relator de la ONU sobre la independencia de los magistrados y abogados, como producto de una visita de trabajo a México en el mes de mayo de 2001. Su informe causó gran malestar en algunos miembros del Poder Judicial.<sup>17</sup> Particularmente odiosa les pareció la afirmación del relator en el sentido de que entre el 50% y el 70% de los jueces federales eran corruptos (párrafo 63 de su Informe), al grado que prepararon un libro para desmentir sus afirmaciones.<sup>18</sup>

Como quiera que se vea, la confianza ciudadana es un factor fundamental en el ámbito de la impar-

tición de justicia, aunque sea por el solo hecho de que al tratarse de un poder que no puede autoprogramarse (en el sentido de que no puede suscitar por sí y ante sí las cuestiones sobre las que tiene competencia, sino que dichas cuestiones le tienen que ser planteadas desde afuera), depende de que quienes tienen un litigio acudan a pedir la intervención de los jueces y tribunales. La confianza en los tribunales, además, también es un factor importante para calificar la seguridad de las inversiones en un país. La difícil ejecución de contratos y adeudos hace que México pierda competitividad frente a otros países con los que está luchando por atraer un mayor volumen de inversiones extranjeras.

#### 4. ¿Qué falta para tener un Estado de Derecho?

En las páginas anteriores se ha intentado aportar razones y ejemplos que permitan entender el papel que en los tiempos recientes está asumiendo el Poder Judicial en México. El horizonte, a la luz de las consideraciones formuladas, no se anuncia fácil ni promisorio. Los rezagos son impresionantes (en ésta como en tantas otras materias) y las tareas por cumplir requerirán de grandes esfuerzos, en aspectos presupuestales, educativos y de reformas al ordenamiento jurídico. Pese a todo, es obvio que la forma en que tradicionalmente ha funcionado el sistema político ha cambiado y que como parte de ese cambio tenemos hoy un Poder Judicial que ya no es “el tercero ausente” dentro del esquema de división de poderes.

Las tareas pendientes en materia de Poder Judicial son muchas. Algunas de las más importantes tendrían necesariamente que referirse a los siguientes tres aspectos, que me limito a enunciar y que con seguridad requerirían de ser ampliamente desarrollados:

(...)  
**es obvio que la forma en que tradicionalmente ha funcionado el sistema político ha cambiado (...)**  
**tenemos hoy un Poder Judicial que ya no es "el tercero ausente" dentro del esquema de división de poderes.**

**a) El diseño institucional.** Las reformas constitucionales en materia judicial han carecido hasta el momento de un modelo definido, lo cual ha arrojado como consecuencia que se tenga en la actualidad un sistema híbrido, que incorpora elementos de la organización judicial de los Estados Unidos y de la que existe en la mayor parte de los países de la Europa continental. Muchas de esas reformas han estado atadas a la coyuntura,

<sup>13</sup> Los resultados pueden verse en la revista *Este País*, número 137, agosto de 2002.

<sup>14</sup> De las Heras, María, “El imperio de la desconfianza”, *Milenio Semanal*, número 274, México, 16 de diciembre de 2002, pp. 32-33.

<sup>15</sup> La Eficiencia de la Justicia (una aproximación y una propuesta), México, IJ-UNAM, 1995, pp. 11-12.

<sup>16</sup> Entrevista de Agustín Ambríz a Genaro Góngora Pimentel, presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Proceso, 10 de enero de 1999 (luego recogida en Góngora Pimentel, G., *Encuentros con los Medios, Poder Judicial de la Federación*, 1999; las citas en páginas 30 y 31).

<sup>17</sup> El texto del informe figura en el documento E/CN.4/2002/72/Add. 1.

<sup>18</sup> Respuesta al Informe del Relator de la ONU para la Independencia de Jueces y Abogados, México, Poder Judicial de la Federación, 2002; ver también, Ortiz Ahí, Loretta (compiladora), *Mitos y Realidades de un Informe*, México, UIA-Noriega Editores, 2002.

de manera que no han tenido la altura para hacer un rediseño en profundidad de las instituciones encargadas de impartir justicia. En los próximos años tendremos que ser capaces de definir el “modelo” de justicia que queremos tener en México, así como el “modelo” de juez que será capaz de operar ese sistema. Mientras esas dos definiciones –que no son de carácter teórico, sino del todo práctico y que requieren de importantes definiciones incluso de carácter político– no se hagan, es muy poco lo que se podrá avanzar en esta materia. El del diseño institucional es un reto que está pendiente.

**b) Los obstáculos procesales y sociales para el acceso a la justicia.**

En un país como México, que tiene elevados niveles de pobreza y de desigualdad en el ingreso, hacen falta mecanismos que permitan que la población de menores recursos pueda acceder en condiciones equitativas a los tribunales. La falta de acceso a la justicia contribuye a generar una *discriminación jurídica*, que se suma a las múltiples discriminaciones que las personas padecen simplemente por ser pobres, mujeres, indígenas, campesinos, migrantes, tener alguna discapacidad, vivir en el medio rural, etcétera.

Como indica Boaventura de Sousa, “estudios revelan que la distancia de los ciudadanos en relación con la administración de justicia es tanto mayor mientras más bajo es el estrato social al que pertenecen y que esa distancia tiene como causas próximas no sólo factores económicos, sino también factores sociales y culturales, aunque unos y otros puedan estar más o menos remotamente relacionados con las desigualdades económicas... Los datos muestran que los individuos de las clases bajas dudan mucho más que los otros para recurrir a los tribunales, incluso cuando reconocen que están frente a un problema legal”.<sup>19</sup>

**c) La falta de capacitación del personal judicial.**

En México, como ya se apuntaba, todavía no hemos discutido qué modelo de juez requiere la incipiente democracia que estamos comenzando a vivir, ni cuáles son las “virtudes judiciales”<sup>20</sup> que deben tener quienes busquen mantenerse o promoverse dentro de la carrera judicial. Una parte de nuestra cultura judicial, como no podía ser de otra forma luego de vivir más de 70 en un régimen autoritario, no parece

muy concernida del proceso de apertura democrática, y mantiene viejos rituales de cerrazón, secretismo y sigilo que no tienen demasiada justificación en la actualidad.

El trabajo de capacitación se podrá enfrentar solamente de forma limitada dentro del propio Poder Judicial. La tarea mayor incumbe a las facultades y escuelas de derecho, encargadas de formar a los que en el futuro serán jueces, magistrados, ministros o consejeros de la Judicatura. La renovación de los caducos libros de texto con que se estudian las principales materias es también una tarea pendiente sin la cual va a ser muy difícil generar el nuevo “modelo de juez” que requiere la democracia mexicana.

En la tarea de mejoramiento de la justicia y en la superación de las condicionantes culturales de los jueces también deben participar los otros Poderes, para que sea innecesario –por ejemplo que el presidente de la Suprema Corte le tenga que recordar a los Poderes Legislativo y Ejecutivo que el Judicial es otro Poder y que los problemas que resuelven los jueces “no son enchiladas”.<sup>21</sup>

Conviene analizar con algún detalle las cuestiones que se acaban de mencionar. Para entenderlas mejor será útil ubicarlas en el contexto más amplio de la reforma del Estado.

Las líneas maestras de las reformas al Poder Judicial dentro del marco general de la reforma del Estado se pueden sintetizar en los siguientes cinco puntos:<sup>22</sup> a) mejoras en la administración de justicia; b) fortalecimiento de la independencia judicial; c) desarrollo de mecanismos alternativos de resolución de controversias; d) mejora de la educación legal de los jueces, abogados y del público en general; y e) creación de nuevos canales para que vastos sectores de la población, ahora excluidos, tengan acceso a la justicia. Vamos a examinar brevemente cada uno de estos puntos.

**a)** El Poder Judicial debe ser concebido, dentro del marco de un Estado eficiente, como un servicio público de la mayor relevancia para la población. En este sentido y como ya se apuntaba en las páginas precedentes, jueces y tribunales deben funcionar de tal modo que generen *confianza* en los usuarios de los servicios de la justicia. En períodos de gran desconfianza hacia el Poder Judicial, los ciudadanos de algunos países de América Latina

<sup>19</sup> Sousa Santos, Boaventura, De la mano de Alicia. Lo Social y lo Político en la Postmodernidad, Bogotá, Siglo del Hombre Editores, 1998, pp. 204-205.  
<sup>20</sup> El término es de Manuel Atienza, en su ensayo titulado, justamente, “Virtudes judiciales. Selección y formación de los jueces en el Estado de derecho” en Carbonell, Miguel, Fix Fierro, Héctor y Vázquez, Rodolfo (compiladores), Jueces y Derecho. Problemas Contemporáneos, México, UNAM, Porrúa, 2003.  
<sup>21</sup> Entrevista al entonces Presidente de la Suprema Corte, publicada en La Jornada, 2 de diciembre de 2002.  
<sup>22</sup> Buscaglia, Edgardo, “Los principales obstáculos de la reforma judicial en América Latina”, cit., p. 34. Ver también Carrillo, Fernando, “Una década de reforma a la justicia”, cit. pp. 269-270.

han desistido masivamente de ir a los tribunales para buscar las soluciones a sus problemas.<sup>23</sup> El tema de la confianza está muy relacionado también con el de la legitimidad. Si los tribunales no cuentan con márgenes prudentes de confianza por parte de los ciudadanos, lo más probable es que encuentren severas resistencias hacia sus actuaciones (por ejemplo al momento de ejecutar sus sentencias).

Para lograr la eficiencia mencionada se deben hacer modificaciones al modelo de gestión de los asuntos judiciales; en muchos juzgados todavía se sigue trabajando con métodos administrativos propios del siglo pasado.<sup>24</sup> Las innovaciones tecnológicas todavía no han logrado penetrar a la mayoría de las pesadas burocracias judiciales.

**b)** La independencia judicial es un prerrequisito para el adecuado funcionamiento de la justicia.<sup>25</sup> Si no hay independencia de los jueces, lo más probable es que todos los asuntos en los que existan “intereses” -tanto económicos como políticos- por parte de algún otro poder o de algún particular, no se resuelvan de forma imparcial, provocando una quiebra notable del principio de igualdad de todos los ciudadanos frente a la ley. Los jueces deben estar sujetos únicamente a las leyes, manteniéndose extraños a los intereses de las partes en conflicto (esto es, justamente, la imparcialidad).<sup>26</sup> Para lograr su independencia, los jueces deben estar institucionalmente separados de los demás Poderes, es decir, el Poder Ejecutivo no debe tener sus propios tribunales sino que la función de aplicar las normas generales a los casos concretos de forma obligatoria debe pertenecer por entero a órganos formal y materialmente judiciales.

La vertiente tradicional de la independencia de los jueces ha sido hacia fuera del propio Poder Judicial. En muchos países, sin embargo, queda pendiente la construcción de la “independencia interna”, que consiste en que cada juez y cada magistrado no sea presionado por las instancias superiores para decidir de determinada manera algún caso.

En todo lo anterior tiene que ver la integración y competencia del órgano de gobierno del Poder

Judicial,<sup>27</sup> que en México es el Consejo de la Judicatura Federal a nivel justamente federal.

**c)** Los métodos alternativos de solución de controversias, tales como la mediación, el arbitraje, la amigable composición, etcétera, deben ser fortalecidos como una forma de descargar de trabajo a los tribunales y de propiciar soluciones más rápidas, baratas y efectivas para los particulares. Obviamente, siempre deben respetarse ciertos principios para evitar caer en el extremo de “negociar” la aplicación de la ley cuando se está en presencia de intereses fundamentales de la sociedad. Hay intereses generales que no pueden estar sujetos a negociación, pero hay intereses privados sobre los cuales las partes podrían perfectamente ponerse de acuerdo sin tener la necesidad de acudir ante un juez y desarrollar la enorme cantidad de trámites que hay que desahogar en un proceso jurisdiccional.

**d)** Como ya se ha mencionado, la mejora de la educación legal es también indispensable para poder acometer con éxito cualquier reforma judicial. Los ciudadanos deben conocer sus derechos; los jueces y abogados deben mejorar en mucho sus niveles de técnica jurídica. Para ello es necesario promover un cambio desde las propias facultades de derecho. Desde los niveles teóricos hay que modificar los esquemas intelectivos con los que se enseña y se aprende derecho.

**e)** Finalmente, el tema del acceso a la justicia es uno de los mayores retos pendientes en la reforma a la justicia<sup>28</sup>. Las crecientes condiciones de desigualdad y marginación sociales se han traducido también en una desigualdad frente a la ley<sup>29</sup>. El aparato judicial, en general en buena

parte de América Latina, no ha podido tener una presencia efectiva en la totalidad del territorio de los países, de modo que un primer obstáculo para el acceso a la justicia es simplemente de carácter físico.

Por otro lado, los altos costos de una buena asistencia jurídica y los derivados del propio desarrollo de un proceso impiden en la realidad que la mayoría de la población solucione sus problemas acudiendo a los tribunales.

**Las crecientes condiciones de desigualdad y marginación sociales se han traducido también en una desigualdad frente a la ley.**

<sup>23</sup> Tales son los casos de Argentina, Ecuador y Venezuela; Buscaglia, op. Cit., p. 44, nota 19.

<sup>24</sup> Al respecto se puede ver, por ejemplo, Cueto Álvarez de Sotomayor, Luis, “La motivación del personal: el factor humano en la administración de justicia”, Jueces para la Democracia. Información y Debate, número 33, Madrid, noviembre de 1998, pp. 71 y ss.

<sup>25</sup> Sobre el concepto de independencia judicial puede verse, entre otros, Otto, Ignacio de, Estudios sobre el Poder Judicial, Madrid, Ministerio de Justicia, 1989, pp. 57 y ss; en general, Simon, Dieter, La Independencia del Juez, Barcelona, Ariel, 1985.

<sup>26</sup> Ferrajoli, Luigi, Derecho y Razón, prólogo de Norberto Bobbio, 5ª edición, Madrid, Trotta, 2000, p. 580.

<sup>27</sup> Ver las interesantes observaciones, referidas al caso español, de Andrés Ibáñez, Perfecto, “Poder Judicial y juez en el Estado constitucional. El sistema de consejo” en La Experiencia Jurisdiccional: del Estado Legislativo al Estado Constitucional de Derecho, Madrid, CGPI, 1999; dentro de esa misma obra conviene revisar también el ensayo de Alessandro Pizzorusso, “Medio siglo de Poder Judicial en Italia”, pp. 89 y ss.

<sup>28</sup> Para el caso de México, ver Fix Fierro, Héctor y López Ayllón, Sergio, “El acceso a la justicia en México. Una reflexión multidisciplinaria” en Valadés, Diego y Gutiérrez, Rodrigo (coordinadores), Justicia. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional, tomo I, México, IJ-UNAM, 2001, pp. 111 y ss.

<sup>29</sup> Ver Garro, Alejandro M., “Access to justice for the poor in Latin America” en Méndez, Juan E., O’Donnell, Guillermo y Pinheiro, Paulo S. (editores), The (un)rule of law and the Underprivileged in Latin America, Indiana, Notre Dame University Press, 1999, p. 278 y ss.

Incluso una vez que se llega a ellos, las desigualdades sociales tienden a reproducirse, de forma que las personas de menos ingresos normalmente se ven sometidos a procesos más lentos y costosos que aquellas que cuentan con mayores posibilidades económicas.<sup>30</sup>

La solución al problema del acceso a la justicia no es fácil, pero podrían intentarse algunas reformas sectoriales que contribuyeran a disminuir ante los tribunales las crecientes desigualdades sociales que se han producido como resultado de un modelo económico profundamente injusto.

El reto de mejorar nuestros sistemas de justicia para poder lograr un verdadero Estado de Derecho va a ser uno de los principales del Estado mexicano en el siglo XXI. Para ello, además de todo lo señalado anteriormente, debemos construir también un nuevo modelo de juez.

Quizá no sobraría recordar la descripción de las cualidades del juez que hizo Thomas Hobbes en el *Leviathan*. De acuerdo con Hobbes, las cosas que hacen de un hombre un buen juez son 1) "Un recto entendimiento de esa principal ley de la naturaleza humana llamada equidad", que depende no "de la lectura de los escritos de otros hombres, sino de la bondad de la propia razón natural de un hombre y de su capacidad de reflexión...; 2) un desprecio por las riquezas y honores innecesarios; 3) la capacidad, a la hora de juzgar, de despojarse de todo miedo, indignación, odio, amor y compasión; 4) paciencia para escuchar; diligente atención a lo que oye, y memoria para retener, digerir y aplicar lo que se ha oído".

Para llegar a ese modelo de juez va a ser necesario despejar y rebatir tres de las principales falacias que existen en México sobre el Poder Judicial: a) la primera falacia es que el juez no crea derecho sino que se limita a aplicar las leyes hechas por el legislador<sup>31</sup>; b) la segunda es que el juez no resuelve controversias políticas y que, por tanto, no participa de la lucha política nacional (aquí se confunde de forma notable lo político con lo partidista<sup>32</sup>); y c) la tercera falacia, producto de las dos anteriores, es que el juez es axiológicamente neutro con respecto a los casos que resuelve y en relación con el resto del entramado político y social.<sup>33</sup>

(...) **debemos construir (...) un nuevo modelo de juez.**

No hay que olvidar que detrás de todas las instituciones hay hombres y mujeres que con su empeño o con su negligencia aplican o tuercen la ley y la justicia. Las instituciones no funcionan por sí solas, sino que se requieren grandes esfuerzos de quienes en ellas laboran para vencer las inercias, comodidades y prebendas que por tantos años han supuesto la inaplicación de las leyes y la venta de la justicia al mejor postor. Frente a ello, debe imponerse hoy en día una renovada ética de la función judicial, propiciando que los jueces se sientan vinculados ante todo y sobre todo por la ley, pero no una ley inanimada que se pueda aplicar fría y neutralmente, sino una ley comprometida con los mejores valores de la democracia: una ley que tenga como objetivos fundamentales la igualdad, el pluralismo, la tolerancia, el bien común, en fin, una ley que atienda a la justicia en sus más diversas modalidades.

El reto, obviamente, es de proporciones gigantescas. La situación de incertidumbre y desconfianza que afecta al Poder Judicial en México no es exclusivo de este país.<sup>34</sup> Por el contrario, se trata de un fenómeno que se encuentra presente en muchos países y cuyos diagnósticos y soluciones son muy variados. De lo que no cabe duda es que, hoy como nunca, el Poder Judicial constituye una parte central dentro del debate político contemporáneo y una pieza estratégica en la llamada "reforma del Estado".

## Bibliografía básica

- **Aja, Eliseo (editor)**, *Las Tensiones entre el Tribunal Constitucional y el Legislador en la Europa Actual*, Barcelona, Ariel, 1998.
- **Asís, Rafael de**, *Jueces y Normas. La Decisión Judicial desde el Ordenamiento*, prólogo de Gregorio Peces Barba, Madrid, Marcial Pons, 1995.
- **Atienza, Manuel**, "Virtudes judiciales. Selección y formación de los jueces en el Estado de Derecho" en Carbonell, Miguel, Fix Fierro, Héctor y Vázquez, Rodolfo (compiladores), *Jueces y Derecho. Problemas Contemporáneos*, México, UNAM, Porrúa, 2003.
- **Buscaglia, Edgardo**, "Los principales obstáculos de la reforma judicial en América Latina" en Jarquín, Edmundo y Carrillo, Fernando (eds.), *La Economía Política de la Reforma Judicial*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.

<sup>30</sup> Buscaglia, obra citada, p. 45.

<sup>31</sup> Sobre este punto la literatura existente es verdaderamente abrumadora; de entre lo más reciente que se ha escrito puede verse Asís, Rafael de, *Jueces y Normas. La Decisión Judicial desde el Ordenamiento*, prólogo de Gregorio Peces Barba, Madrid, Marcial Pons, 1995.

<sup>32</sup> Véanse, al respecto, las brillantes observaciones de Otto, Ignacio de, *Estudios sobre el Poder Judicial*, op. cit., pp. 76 y ss.

<sup>33</sup> La relación entre el Estado del bienestar y la naturaleza "política" de la función jurisdiccional (y en tanto que política, no neutral) ha sido puesta de manifiesto, muy correctamente, por Héctor Fix Fierro, "Poder Judicial" en González, Ma. del Refugio y López Ayllón, Sergio (eds.), *Transiciones y Diseños Institucionales*, México, IJ-UNAM, 1999, p. 169.

<sup>34</sup> Ver Fix Fierro, Héctor, *Courts and Efficiency. A General Investigation with Evidence from three Continents*, tesis doctoral, Universidad de Bremen, Alemania, 1998, con abundante bibliografía.



- **Carbonell, Miguel**, *La Constitución Pendiente. Agenda Mínima de Reformas Constitucionales*, México, IJ-UNAM, 2002.
- **Carbonell, Miguel**, “Poder Judicial y reforma del Estado en México”, *Diálogo y Debate de Cultura Política*, año 2, número 7, enero-marzo de 1999.
- **Carbonell, Miguel**, “Algunas posibles reformas al Poder Judicial en México” en Vega Gómez, Juan y Corzo Sosa, Edgar (coordinadores), *Tribunales y Justicia Constitucional. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, IJ-UNAM, 2002.
- **Carbonell, Miguel**, Fix Fierro, Héctor y Vázquez, Rodolfo (compiladores), *Jueces y Derecho. Problemas Contemporáneos*, México, UNAM-Porrúa, 2003.
- **Carrillo, Fernando**, “Una década de reforma a la justicia” en *idem* (editor), *Democracia en Déficit. Gobernabilidad y Desarrollo en América Latina y el Caribe*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 2001.
- **Correa Sutil, Jorge**, “Judicial reforms in Latin America: good news for the underprivileged?” en Méndez, Juan E., O'Donnell, Guillermo y Pinheiro, Paulo S. (editores), *The (un)rule of Law and the Underprivileged in Latin America*, Indiana, Notre Dame University Press, 1999.
- **Cueto Álvarez de Sotomayor, Luis**, “La motivación del personal: el factor humano en la administración de justicia”, *Jueces para la Democracia. Información y Debate*, número 33, Madrid, noviembre de 1998.
- **Ferrajoli, Luigi**, *Derechos y Garantías. La ley del más débil*, 2ª edición, Madrid, Trotta, 2001.
- **Ferrajoli, Luigi**, “Pasado y presente del Estado de Derecho” en Carbonell, Miguel (compilador), *Neoconstitucionalismo(s)*, Madrid, Trotta, 2003.
- **Ferrer MacGregor, Eduardo**, *Los Tribunales Constitucionales en Iberoamérica*, México, Fundap, SCJN, 2002.
- **Fix Fierro, Héctor**, *La Eficiencia de la Justicia (una Aproximación y una Propuesta)*, México, IJ-UNAM, 1995.
- **Fix Fierro, Héctor**, *Courts and efficiency. A General Investigation with Evidence from three Continents*, tesis doctoral, Universidad de Bremen, Alemania, 1998.
- **Fix Fierro, Héctor**, “Poder Judicial” en González, Ma. del Refugio y López Ayllón, Sergio (eds.), *Transiciones y Diseños Institucionales*, México, IJ-UNAM, 1999.
- **Fix Fierro, Héctor y López Ayllón, Sergio**, “El acceso a la justicia en México. Una reflexión multidisciplinaria” en Valadés, Diego y Gutiérrez, Rodrigo (coordinadores), *Justicia. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, tomo I, México, IJ-UNAM, 2001.
- **Fix Fierro, Héctor**, “La reforma judicial en México. ¿De dónde viene? ¿hacia dónde va?”, *Documento de Trabajo*, número 31, IJ-UNAM, noviembre de 2002.
- **García Ramírez, Sergio**, *Poder Judicial y Ministerio Público*, 2ª edición, México, Porrúa, 1997.
- **García Laguardia**, “Justicia constitucional y defensa de la democracia. El golpe de Estado en Guatemala en 1993”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, número 2, México, enero-junio de 2000.
- **Garro, Alejandro M.**, “Access to justice for the poor in Latin America” en Méndez, Juan E., O'Donnell, Guillermo y Pinheiro, Paulo S. (editores), *The (un)rule of Law and the Underprivileged in Latin America*, Indiana, Notre Dame University Press, 1999.
- **Garzón Valdés**, “Estado de Derecho y democracia en América Latina” en Carbonell, Miguel, Orozco, Wistano y Vázquez, Rodolfo (compiladores), *Estado de Derecho. Concepto, Fundamentos y Democratización en América Latina*, México, Siglo XXI, UNAM, ITAM, 2002.
- **González Compeán, Miguel y Bauer, Peter**, *Jurisdicción y Democracia. Los Nuevos Rumbos del Poder Judicial en México*, México, CIDAC, Cal y Arena, 2002.
- **Ibáñez, Perfecto**, “Garantía judicial de los derechos humanos”, *Claves de Razón Práctica*, número 90, Madrid, marzo de 1999.
- **Ibáñez, Perfecto**, “Poder Judicial y juez en el Estado constitucional. El sistema de Consejo” en *La Experiencia Jurisdiccional: del Estado Legislativo al Estado Constitucional de Derecho*, Madrid, CGPJ, 1999.
- **Ibáñez, Perfecto**, “Democracia con jueces”, *Claves de Razón Práctica*, número 128, Madrid, diciembre de 2002.
- **Otto, Ignacio de**, *Estudios sobre el Poder Judicial*, Madrid, Ministerio de Justicia, 1989.
- **Pásara, Luis**, “Justicia y ciudadanía realmente existentes”, *Política y Gobierno*, vol. IX, número 2, México, segundo semestre de 2002.
- **Simon, Dieter**, *La Independencia del Juez*, Barcelona, Ariel, 1985.
- **Sousa Santos, Boaventura de**, *De la mano de Alicia. Lo Social y lo Político en la Postmodernidad*, Bogotá, Siglo del Hombre editores, 1998.
- **Sousa Santos, Boaventura de**, *La Globalización del Derecho*, Bogotá, ILSA, 2002 (reimpresión).
- **Tate, Neal C. y Vallinder, Torbjörn (editores)**, *The Global Expansion of Judicial Power*, New York-London, New York University Press, 1995.
- **Valadés, Diego**, “Los Consejos de la Judicatura: desarrollo institucional y cambio cultural”, *Documento de Trabajo*, número 29, IJ-UNAM, octubre de 2002.
- **VV.AA.**, *Comentarios a la Reforma Constitucional en Materia Indígena*, México, IJ-UNAM, 2002.