

## Autonomía e independencia judicial en México

### RESUMEN

Este ensayo aborda los dilemas y posibles perspectivas de la autonomía e independencia judiciales en México, en el marco del papel que ha desempeñado el Consejo de la Judicatura Federal creado a partir de la reforma del Poder Judicial mexicano en 1994. Se parte de la consideración de que dicha reforma constituyó un parteaguas que hizo del Poder Judicial un sujeto del cambio político en medio de las aspiraciones de democratización de la vida pública. Asimismo, el ensayo aborda una serie de observaciones con base en las evaluaciones a que ha sido sometido el sistema de impartición de justicia mexicano por organismos nacionales e internacionales, y que han puesto en evidencia una serie de factores que no favorecen su eficacia. De ahí la necesidad de establecer una agenda de discusión académica dirigida específicamente a los estudiosos de la administración pública y con el objetivo de una transformación efectiva de la justicia mexicana.

**PALABRAS CLAVE:** CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL, PODER JUDICIAL, MÉXICO, AUTONOMÍA JUDICIAL

### *Judicial Autonomy and Independence in Mexico*

### ABSTRACT

This essay discusses the dilemmas of, and possible approaches to, the study of judicial autonomy and independence in Mexico in the framework of the role of the Council of the Federal Judiciary (*Consejo de la Judicatura Federal*) since its creation as part of the 1994 reforms of judicial power in Mexico. The initial thesis is that those reforms constituted a watershed that opened the judicial branch to political change in a context of aspirations for the democratization of public life. It continues by presenting a series of observations based on evaluations of Mexico's system of justice administration by national and international organisms, which have identified a series of factors that impede it from achieving greater efficacy. What emerges is the need to establish an agenda of academic debate directed specifically at public administration analysts for the purpose of attaining an effective transformation of justice in Mexico.

**KEYWORDS:** COUNCIL OF THE FEDERAL JUDICATURE, JUDICIAL POWER, MEXICO, JUDICIAL AUTONOMY

Recepción: 15 de noviembre del 2008 Aprobación: 30 de junio del 2009

# AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA JUDICIAL EN MÉXICO

ALBERTO ARELLANO RÍOS\*

La reforma constitucional que impulsó el presidente Ernesto Zedillo en diciembre de 1994 ha sido considerada como un parteaguas en la estructura político-institucional del Estado mexicano, pues transformó sustancialmente al Poder Judicial. A raíz de ella, este poder pasó de ser un objeto del cambio político a ser un sujeto del cambio político (Báez Silva, 2005: 51-91). En este contexto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en particular asumió un nuevo rol al dejar el papel de subordinación y cooptación en el sistema político cuya fuente de explicación de su desenvolvimiento era la presidencia de la República (Domingo, 2000: 705-735; y Casar, 2002: 41-78).

Es necesario señalar que esta reforma no la podemos desvincular de la lógica de cambio que siguió el régimen autoritario; por un lado hubo una contención ante la presión ciudadana pero al mismo tiempo otra línea corría hacia la apertura (Magaloni, 2008: 180-218). Hubo así una lógica que a grandes rasgos se dio en un doble sentido. Esto explica el gradualismo del cambio político mexicano.

Desde entonces los resultados han sido tan variados que la reforma comienza a ser evaluada en su justa dimensión. Y no termina de hacerse el análisis cuando a 14 años de decretada, otra igual o más importante se ha aprobado. Hablamos de la reforma constitucional al sistema de justicia penal publicada en junio de 2008 en el Diario Oficial de la Federación. Esta reforma es importante porque introduce, entre otras cosas, la oralidad en los juicios penales. Sin embargo podemos decir que la reforma de 1994 trajo por sí misma una serie de transformaciones institucionales en el sistema judicial y que ahora en cierto modo repercuten. Entre ellas, le confió a la Suprema Corte la atribución de conocer y dirimir las controversias entre distintos ámbitos o esferas gubernamentales, así como revisar la constitucionalidad de las leyes federales y estatales. Junto a éstas la reforma dispuso la creación del Consejo de la Judicatura Federal (CJF) a la que le encargó las cuestiones administrativas propiamente dichas. Con ello se hizo una distinción con respecto a las actividades jurisdiccionales.<sup>1</sup>

\* Investigador de El Colegio de Jalisco, A.C. Correo electrónico: aarellano@coljal.edu.mx

<sup>1</sup> La reforma señaló que el CJF debería ser encabezado por un Consejo integrado inicialmente por siete personas. Cuatro pertenecientes al Poder Judicial: el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) que es al mismo presidente del CJF, y tres integrantes más designados entre los jueces y los magistrados; posteriormente se redujo a seis el número de sus integrantes. En 2008 se constituyó por el ministro Guillermo Ortiz Mayagoitia, María Teresa Herrera Tello, Jorge Efraín Moreno Callado, Luis María Aguilar Morales, Juan Calers Cruz Razo y Oscar Vázquez Marín.

En estos nuevos lineamientos institucionales el CJF también tuvo la misión de encargarse de la disciplina, la profesionalización y capacitación de los juzgadores del país. Básicamente de los jueces y magistrados federales, y de otros funcionarios como los secretarios, defensores de oficio y asesores jurídicos del Instituto Federal de Defensoría Pública. En esta tesitura, el artículo reflexiona estos temas y busca valorar someramente el papel que ha desempeñado la Judicatura Federal como también se le conoce, a partir de hacer suyas inquietudes normativas o los tipos ideales que se han construido para decir que hay o no autonomía e independencia en un sistema judicial. De este modo se hace un acercamiento cualitativo al problema y señalamos a la vez que habrá mejores expositores para medir la calidad de la efectividad institucional.<sup>2</sup>

## TIPOS IDEALES Y ASPIRACIÓN SOCIAL

Generalmente en México cuando se habla o aborda la autonomía e independencia judicial se limita al estudio de las relaciones que se originan de la división o separación poderes en el ámbito federal y/o estatal. Empíricamente, y más allá de las disciplinas jurídicas de corte tradicional, se ha analizado desde: observar las competencias, atribuciones y relaciones institucionales que hay entre el Poder Judicial y los otros poderes u otras estructuras estatales; los mecanismos de selección o designación de los magistrados y ministros; cuál es el sentido de sus resoluciones; o bien cómo operan las redes sociales o políticas en ciertas coyunturas.

Dicho esto, en este documento no nos preocupamos por diferenciar la autonomía y la independencia judicial de manera exhaustiva pues las usamos indistintamente. Buscamos abordar estos tópicos circunscritos a los juzgadores federales del país. Planteado el tema así, prontamente señalamos que estamos conscientes que el Poder Judicial es un sistema complejo debido a su segmentación y a la existencia de múltiples instancias jerarquizadas, ramas o materias que hay en su interior; de ahí que la mirada que hacemos sea general y se circunscriba a temas de amonestación, sanciones de juzgadores federales por un lado y, por el otro, a construcciones sociales y discusiones entre los actores en tanto es un tema público.

<sup>2</sup> De hecho en México se están construyendo varios indicadores e instrumentos para medir la eficacia institucional de los juzgados. La mayoría tiene como base, siguiendo a Sebastián Linares (2004: 73-136), la efectividad en una lógica de insumo-producto o bien la consistencia de las sentencias. Pero a decir de él, aún no ha sido agotada satisfactoriamente, para ello construye una tipología de métodos de medición de la independencia judicial. Éstos son a grandes rasgos: el método de análisis de la consistencia jurídica de las sentencias; método de análisis de la consistencia axiológica de las sentencias; método de constatación de violación al debido procedimiento; método de análisis estadístico; método de medición de instituciones; y método de medición de percepciones.

Así iniciamos y especificamos que la independencia judicial, siguiendo a Larkins (1996: 607-609), es un supuesto de trabajo analítico en el que un “tercero neutral” decide sobre los casos que se le presentan conforme a los principios de Derecho y no con base en consideraciones sociales, económicas o políticas. Puntualizamos que la independencia judicial no existe en absoluto por lo que diversos estudiosos mejor quieren hablar de autonomía para matizar o que ésta pueda instaurarse socialmente. De esta manera se habla de un juez autónomo con capacidad de decisión y resistente a las diversas presiones políticas, económicas y sociales.

No obstante, la independencia judicial es un principio con el cual el tercero neutral trata de dar definitividad a los conflictos, y constituye un tipo ideal que ayuda a determinar que tan independientes son los jueces con relación a otros actores e instituciones en el sistema judicial u otras partes del sistema político, económico o social.

Empero, ¿cómo comprenderíamos la autonomía e independencia judicial en la justicia mexicana? Una primera forma es si contextualizamos el problema a nuestra realidad. Podemos decir que este tema, al menos en el ámbito de la percepción, es una asignatura no resuelta en la modernización del Poder Judicial. Y para ilustrar la magnitud de los problemas que enfrentan el sistema judicial en estos temas, traemos a la palestra dos evaluaciones.

La primera es del *World Economic Forum Executive Opinion Survey 2006-2007* realizada a 127 países. De ella rescatamos que México ocupó la posición 74 con una puntuación de 3.58 puntos en una escala de 10. La segunda es un estudio que hicieron a los sistemas de justicia local del país en marzo 2003, en él participaron diversas organizaciones como el Banco Mundial, la agrupación civil Únete, el Consejo Coordinador Empresarial, la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). El estudio acentuó su preocupación por la calidad de las resoluciones de los jueces, además de que cuestionaba la imparcialidad y calidad de los juzgadores del país. De tal modo que podemos citar estudios pero todos coincidirán en esta percepción.

Sobre esta realidad, la llamada modernización del sistema judicial adquiere significado socio-histórico. Incrustados inicialmente en los llamados proceso de transición a la democracia en América Latina y de consolidación posteriormente, temas específicos como la independencia de los jueces son un asunto primordial en la agenda de cambio político e institucional (Manwinwaring y Welna, 2003; Domingo y Sieder, 2002; y O'Donnell, 2002).

Por lo tanto, la independencia y autonomía judiciales constituyen uno de los pilares centrales en los que una verdadera sociología jurídica tiene que debatir y analizar. También las ciencias sociales ajenas al estudio clásico del derecho, y como fenómeno social, deben ver en ellos los procesos que incentivan la desigualdad.

Se construye así una realidad que señala que sólo una clase privilegiada puede acceder a ella y que la corrupción en los tribunales es generalizada, que defiende ciertos intereses o también que la justicia es sensible a los vaivenes políticos y económicos.<sup>3</sup>

En este punto podemos decir que la corrupción tiene, como nos dicen Salama y Valier, una relación directamente proporcional con la burocratización (1995:48), pero más que limitar el crecimiento económico, obsesión de los enfoques neoliberales, la existencia de un derecho burocrático-notarial como el nuestro en realidad termina por acentuar la pobreza. Es así que corrupción y sistema judicial se encuentran estrictamente ligados. Si la corrupción participa fomentando la crisis y la espiral de pobreza en países como los latinoamericanos, el sistema judicial lo reproduce y fortalece. El sistema es corrupto por su carácter burocrático por lo cual es imperiosa la necesidad de simplificarlo o, siendo más categórico, por desburocratizarlo.<sup>4</sup>

En suma, el fenómeno de la corrupción es múltiple y complejo pero terminará afectando la autonomía judicial. Sin embargo, éste sería “más manejable” cuando se establezca una relación inversa. Esto es, que el establecimiento real de la independencia y la autonomía judicial pueden ayudar a disminuir y combatir la corrupción. De tal forma que el análisis adquiere otra lógica.

En otro orden de ideas, al ubicar la independencia y autonomía judiciales en el espacio público, obliga a considerar lo que el CJF informa o genera; esto como parte de su desempeño institucional. Sin embargo antes habría que hacer una consideración especial, y es la forma en cómo el crimen organizado afecta la independencia de los juzgadores. Este factor real de poder en México, o poder fáctico como también se le llama, es la mayor amenaza que enfrenta el sistema judicial, ya que el medio concreto del que se vale es la violencia.

Con esta base señalamos que la violencia del crimen organizado sobre los actores del sistema judicial es de dos tipos: verbal y física. La primera se manifiesta mediante la amenaza contra jueces y magistrados encargados de resolver en un caso que a

<sup>3</sup> De allí que los fenómenos de corrupción y la no-independencia del Poder Judicial sean asuntos que merman su autoridad. Sobre todo teniendo en cuenta la excelente observación que hizo el teórico político Alexis de Tocqueville cuando señaló que el Poder Judicial no posee fuerza ni voluntad sino únicamente discernimiento, y que ha de apoyarse en definitiva en la ayuda del brazo del Ejecutivo para que sus fallos tengan eficacia. Así, el Poder Judicial podrá ser el más débil de los poderes del Estado por carecer de la coacción física; no tiene la espada del Ejecutivo ni la bolsa del Legislativo, pero su fuerza radica en su buen juicio y la autoridad moral (Tocqueville, 1996: 106 y 138-139). La corrupción que incide en la independencia judicial, y que termina por manifestarse en prácticas y conductas éticamente cuestionables, se manifiesta consecuentemente en una des-legitimación de su desempeño institucional.

<sup>4</sup> La idea de que los juicios orales tienen esta intención es fuerte, pero algunos integrantes del campo judicial señalan que no se logrará tal cometido. Un ejemplo es la posición del jurista Sergio García Ramírez que ve con reservas la reforma de junio de 2008 a la que calificó como un “vaso de agua con gotas de veneno”.

ellos interesa. En tanto que la otra se expresa cuando un juez o magistrado que ya resolvió un asunto en contra de los capos del crimen puede sufrir un atentado en el que va su vida y/o la de su familia.<sup>5</sup>

Ante tal hecho, el ministro Genaro Góngora Pimentel pidió a diversas autoridades mayor protección a jueces y magistrados. Los hechos fueron de gran impacto en la opinión pública que resurgió la discusión sobre la necesidad de implantar la figura de los “jueces sin rostro”. Empero rápidamente, la magistrada Elvia Díaz de León, integrante en ese entonces del CJF, lo descartó como una solución de fondo.

Al final, los casos anteriores que trascendieron a la opinión pública fueron elementos con los cuales se cuestionó el papel y el desempeño del CJF. Pero ¿en qué consiste y cómo se ha desenvuelto esta institución en términos generales?

## LA FUNCIÓN DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA

Reiteramos que la misión principal de la Judicatura Federal consistió en hacer suya la administración de los órganos y las agencias del Poder Judicial, con excepción de la SCJN. El CJF a grandes rasgos se encarga de las labores de administración, disciplina, vigilancia, adscripción así como la creación de nuevos órganos en el Poder Judicial Federal.

En cuanto a la primera encomienda establece la normatividad y los criterios para modernizar las estructuras orgánicas, los sistemas administrativos internos, así como los de los servicios públicos. En el caso de la disciplina, instruye y resuelve en el ámbito de las responsabilidades administrativas, también en las quejas y denuncias presentadas en contra de los servidores públicos de los órganos jurisdiccionales. En el caso de la vigilancia establece, en el ámbito de su competencia, medios adecuados de vigilancia, información y evaluación del Poder Judicial, como apoyo a la toma de decisiones tendientes a garantizar su autonomía y preservar la independencia e imparcialidad de sus miembros, cuidando que su actuación se apegue a los principios de excelencia, profesionalismo y objetividad. Del mismo

<sup>5</sup> Cabe puntualizar que el segundo tipo de violencia se concentra básicamente en los estados de Sinaloa, Jalisco, Tamaulipas, Estado de México, Baja California, Guerrero, Michoacán, Tamaulipas, Sonora, Coahuila y Chihuahua. Es decir, en las plazas controladas por los cárteles de “Tijuana”, “Golfo”, “Milenio” y “Juárez” o lugares sedes de los penales de máxima seguridad. Hasta el año de 2008 la violencia física del crimen organizado contra los jueces y magistrados se manifestó con tres asesinatos. El primero de ellos fue el homicidio del magistrado del primer Tribunal Unitario, Benito Andrade Ibarra, que fue asesinado conjuntamente con su esposa María del Carmen Cervantes. El segundo fue el del magistrado del Segundo Tribunal Colegiado 12 de Circuito, Jesús Ayala. El asesinato se dio el 11 de noviembre en la ciudad de Mazatlán, Sinaloa. En el caso del juez René Hilario Nieto Contreras, la principal línea de investigación se encaminó a que tenía que impartir justicia o participó en sentencias en contra de reos de alta peligrosidad. Cfr. “Blindaje seguridad de jueces y magistrados”, en *El Universal*, Ciudad de México, 19 de agosto de 2006; y “Amenaza el crimen organizado a 25 jueces: CJF”, en *Proceso*, Ciudad de México, 14 de febrero de agosto de 2008.

modo se encarga de resolver la adscripción y re-adscripción de los magistrados de circuito y jueces de distrito. Finalmente determina el número y organización de los Tribunales Colegiados de Circuito y de los Juzgados de Distrito, fija su división en circuitos, la jurisdicción territorial y la especialización por materias.<sup>6</sup>

Pero la Judicatura Federal adquirió mayor relevancia pública cuando tuvo la tarea concreta de vigilar la actuación de los casi 900 jueces y magistrados federales en México, y mayor peso o presencia social en la medida que sancionaría a los actores subalternos en el sistema jerarquizado de instancias. También su actuación institucional se volvió fundamental cuando fue por medio de ella que se recibieron y tramitaron las quejas ciudadanas y profesionales por la mala actuación de otros empleados de la justicia federal.

No obstante este cometido, amplios sectores sociales percibieron como limitado el desempeño institucional del CJF. Esto es así porque el sistema de seguridad pública, procuración e impartición de justicia así como el de readaptación social, tiene problemas estructurales que rebasan o hacen nulo su cometido. Por ejemplo, diversos estudios señalan que el 85% de las víctimas no acude a denunciar los delitos; 99% de los delincuentes nunca es condenado; el 92% de las audiencias en los procesos penales se desarrollan sin la presencia del juez; el 80% de los ciudadanos cree que se puede sobornar al juez; 50% de las personas privadas de su libertad no ha recibido sentencia condenatoria, es decir, están en prisión provisional sin que se parta del supuesto de la inocencia. Además de que el 80% de los inculcados nunca habló directamente con el juez que los condenó (Carbonell, 2007).

De forma terminante esta realidad puso en evidencia la distancia que hay entre el derecho escrito y el derecho realmente aplicado. Hay un contexto social que cuestiona el desempeño institucional del CJF al mostrar las fallas y limitaciones de un derecho mexicano que en la práctica propicia la burocratización, y por ende la corrupción. Planteamos que el derecho mexicano no es racional-burocrático sino burocrático-notarial, pues éste se embebece con formas pomposas de citar o rememorar documentos, textos legales o procedimientos cercana a la canonización.

En tanto que para valorar el desempeño institucional que la Judicatura Federal ha tenido podríamos valorarlo con una revisión general. Para la consecución de tal objetivo citaremos el número de sanciones que ha hecho a diversos funcionarios del sistema judicial federal. El periodo abarca los años de 1995 hasta el año 2006.

Durante este tiempo la Judicatura, y según su Comisión de Disciplina, recibió un total de 2 mil 719 quejas administrativas y 148 denuncias. Aunque también muchas de ellas fueron derivadas de las visitas ordinarias o extraordinarias a los tribunales o juzgados federales instalados en el país. Esos procesos administrativos

<sup>6</sup> Cfr., la página Web <http://www.cjf.gob.mx/>

o denuncias repercutieron hasta marzo del año de 2005, en 732 sanciones a distintos funcionarios del Poder Judicial. Concretamente contra 192 magistrados, 299 contra jueces, 44 contra secretarios de tribunal, 101 contra secretarios de juzgado, 37 contra actuarios, 58 contra defensores públicos y 11 contra oficiales judiciales. Pero los de mayor impacto fueron los casos de 42 personas castigadas con la destitución. Entre ellos se encontraron 18 jueces y magistrados, 5 secretarios de tribunal, 7 secretarios de juzgado, 2 actuarios, 9 defensores públicos y un oficial judicial.<sup>7</sup>

Según el CJF las sanciones fueron resultado de distintas conductas que iban desde irregularidades administrativas hasta delitos que atentaron abiertamente contra la disciplina judicial. Radicaron específicamente en ejercer o aceptar consignas o presiones; una notoria ineptitud profesional en el desempeño de sus funciones; impedir que las partes ejercieran los derechos procesales correspondientes; emitir una opinión pública que prejuzgara sobre un asunto que estaban conociendo; casos de corrupción y en algunos casos juzgadores vinculados al crimen organizado.<sup>8</sup>

Los escándalos a los que nos referimos y que se suscitaron hasta antes del año 2001, conformaron un campo de lucha coyuntural en la llamada opinión pública pues confluyó en desavenencias políticas. La confrontación se suscitó entre el CJF y la Organización de las Naciones Unidas (ONU), específicamente entre Sergio Valls, entonces presidente de la Comisión de Vigilancia del CJF, y Dato'Param Kumaraswamy, relator especial para la Independencia de Jueces y Abogados de la ONU. La contienda simbólica en términos de Bourdieu (2000: 87-99), inició cuando se presentó el informe y el relator hizo una serie de declaraciones en que ponían en entredicho la labor del CJF.

En su visita a México Dato'Param, durante los días del 13 al 23 de mayo de 2001, llegó a la conclusión de que en el país entre el 50 y 70% de los jueces eran corruptos. Pero además, agregó que la impunidad aumentaba porque el Poder Judicial no los sancionaba. La respuesta oficial no se hizo esperar: con otro diagnóstico en mano y una serie de pronunciamientos en los medios de comunicación, Sergio Valls no negó que hubiera corrupción en el Poder Judicial, pero refutó las cifras que el representante de la ONU hizo públicas. El CJF respondió al informe de la ONU con precisar ante la opinión pública cuál era su papel en estos temas. Para ello señaló que la Judicatura

<sup>7</sup> Cfr. los informes que presenta el Consejo de la Judicatura Federal en la página Web <http://www.cjf.gob.mx/>

<sup>8</sup> Los casos más notorios fueron los siguientes: la suspensión del magistrado Fernando Alonso López Murillo. La destitución del juez primero de distrito, con sede en Chilpancingo, Hugo de León Guerrero (2002). En 2001 fueron destituidos los magistrados de circuito: Agustín Cerón Flores y Héctor Gálvez del Tribunal Colegiado ubicado en Torreón. En 2000 el magistrado del Segundo Tribunal Unitario del Primer Circuito del Distrito Federal, Raúl Melgoza Figueroa, así como la jueza María Esther Rodríguez Juárez con sede en La Paz, Baja California Sur. También fueron separados de su encargo los magistrados Ana María Yolanda Ulloa y Roberto Terraza Salgado; y en 1999 se separó al magistrado Nicandro Martínez. Para ver los detalles de su remoción y el escándalo mediático se puede consultar el periódico *El Universal* de las siguientes fechas: 28 de enero de 2000, 5 de enero de 2000, 2 de septiembre de 2002 y 29 de octubre de 2005.



Federal actuó en los casos que merecían de su intervención, así procedió y destituyó a jueces y magistrados por ineptitud, alcoholismo, acoso sexual y corrupción.

Más allá de los escándalos debido a que no pudieran ser una muestra de la "representatividad" del problema, éstos sí ilustran y clarifican la forma práctica y concreta en cómo se atenta contra la independencia y la autonomía judicial. De ahí que los estudios cuantitativos se vuelven infructuosos cuando la obsesión inútil es medirla con precisión (Salama y Valier, 1995: 45-54). De tal modo que ni los instrumentos de percepción (encuestas) ni el mejor ejercicio de construcción de indicadores o bien la mejor implantación de los instrumentos de control podrán acabar con ella debido a que parten de información imprecisa.

Pero en este escenario ¿qué programas de administración, disciplina o vigilancia implementó el CJF para buscar la tan ansiada independencia y la autonomía judicial? El CJF respondió de diversas maneras. Las acciones fueron desde un asunto de reforzar los valores éticos hasta evaluaciones psicológicas, pasando por el mejoramiento de reglas de ingreso y mayores controles en los procesos de selección y reclutamiento.

En el tema de la ética, es necesario reiterar antes que la función jurisdiccional está respaldada de una calidad moral y una conducta intachable de quienes habrán de impartir justicia, y aunque institucionalmente el Poder Judicial debe regirse por los principios, según el artículo 100 de la Constitución Federal, de independencia, imparcialidad, objetividad, profesionalismo y excelencia, el problema que veían los funcionarios o los expertos es que ésta no los definía. En dicha tesitura, la SCJN en conjunto con el CJF y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se dieron a la tarea de conformar un código de ética con 45 preceptos. Si bien es cierto que este documento respondió en buena parte a una demanda social, también se insertó en los compromisos internacionales que México adquirió, así como en el discurso del "Buen Gobierno" y la *Governance* que promueven el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (Cerrillo, 2001: 553).

En el caso de las reglas de ingreso éstas se volvieron fundamentales cuando el CJF en el año 2000 se dio cuenta que no contaba con el suficiente personal jurídico para ocupar los puestos de jueces federales. Esto obligó a incluir en sus concursos de oposición a los abogados litigantes. La medida se venía planteando hace años pero no se pudo establecer porque al interior del Poder Judicial había oposición.

La necesidad obligó al mismo tiempo que el CJF impusiera una serie de candados, además del de ser abogado y con experiencia de cinco años, el cerramiento consistió en que las instituciones, en primer lugar las educativas, avalaran o descalificaran a los aspirantes. Los aspirantes ajenos al Poder Judicial Federal tenían que presentar un escrito motivado y respaldado por una institución educativa que

confirmara su reputación, buena conducta y desempeño profesional. La intención fue doble, por un lado moral, y por el otro para evitar la conformación de redes sociales cuestionables.<sup>9</sup>

En cuanto a la vigilancia y la disciplina judicial en la impartición de justicia es necesario observar cuántos recursos se destinan a ello. Sobre todo el dinero dirigido a los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito. Por ejemplo, en el 2006 el CJF ejerció un presupuesto de 427 millones 377 mil pesos destinados sólo al rubro de impartición de justicia. De ellos, un millón 293 mil pesos se dirigió a la carrera judicial, nueve millones 27 mil pesos a la vigilancia de los jueces y para la disciplina judicial 220 mil pesos. Lo demás se justificó en el rubro destinado para la administración de recursos. Al final, las cifras indican que sólo el 3% se dirigen a la vigilancia y la disciplina judicial.<sup>10</sup>

De lo anterior concluimos que la vigilancia y la disciplina judicial no sólo son una cuestión técnica, profesional o de ética sino un problema cultural, si éstas las ampliamos a las prácticas, tal y como las concibe Bourdieu (2000: 165-223). Y pese a que el CJF se conformó como un órgano que coadyuvaría en la implantación de políticas y modelos de gestión pública en los órganos de impartición de justicia se ha criticado su labor, pues en la realidad hay prácticas antagónicas a la modernización, además de que incentivan el desempeño hacia la cantidad más que la calidad.

Sobre el último punto retomemos lo dicho por el ex magistrado Roberto Terrazas Salgado quien calificó al CJF como un “elefante blanco”. Dijo que si bien la Judicatura Federal promueve la justicia rápida ésta no se hace con la profundidad y la calidad requeridas. Señaló que el órgano en la práctica “hostiga y persigue” a los administradores de justicia al exigirle un mayor número de resoluciones en lugar de velar por la calidad de las mismas.<sup>11</sup> En este mismo sentido, es común escuchar en diversos servidores públicos de los órganos jurisdiccionales quejas contra el CJF pues los hace ser “productores de datos para indicadores”. Así dicen ser rehenes de las estadísticas que en la práctica afectan la calidad de la justicia.

<sup>9</sup> Anteriormente para poder llegar a ser juez, magistrado o ministro, el abogado tendría que haber ocupado los cargos de oficial judicial, actuario y secretario. Empero, y pese a estas medidas de selección y reclutamiento que buscaron mejorar el proceso de admisión y la carrera judicial, en los pasillos de los juzgados y los tribunales federales, distintos abogados, estudiantes de derecho y personal administrativo señalan que las redes de amistad y parentesco, entre otras. De lo dicho por varios entrevistados, concluimos que si bien se cumple el proceso formal de selección, los factores que más inciden en el ingreso y selección no son los burocrático-rationales sino los “premodernos”. Las respuestas del CJF en asuntos de disciplina e ingreso llegaron al hecho de que para prevenir “conductas de riesgo” como el alcoholismo, el acoso sexual, manías, paranoias o depresión entre otros, los aspirantes deberían aprobar un examen psicológico. Sobre este punto véase “Hurgan en la mente de los futuros jueces”, en *El Universal*, Ciudad de México, 5 de abril de 2006. Además la propuesta respondió no sólo al proceso normal de ingreso y reclutamiento común sino a los casos de acoso sexual de magistrados y jueces que fueron públicos.

<sup>10</sup> Cfr. “III. Compendio del Informe Anual de Labores del Consejo de la Judicatura Federal”, *Informe Anual de Labores 2006*, Poder Judicial de la Federación. LXXIX-LXXXIX.

<sup>11</sup> Cfr. “Ineficaz el Consejo de la Judicatura, dice ex magistrado”, en *El Universal*, Ciudad de México, 5 de agosto de 2005.

Esta inquietud quedó manifiesta antes cuando en los foros para *La Consulta Nacional para una Reforma Integral y Coherente sobre el Sistema de Impartición de Justicia del Estado Mexicano* (2003), fue frecuente escuchar el malestar de los juzgadores respecto al hecho de que los sistemas de evaluación, y en consecuencia del régimen disciplinario, gravitaban en factores meramente cuantitativos. Denunciaron que no se tomaba en cuenta una serie de variables cualitativas que respondieran más a la complejidad de las resoluciones.<sup>12</sup> Se unió al problema de cuantificación uno de diseño institucional. Concretamente aquel en el que se criticaba la integración del órgano máximo del CJF. De este modo reprocharon el hecho de que en su interior se conformaran relaciones de tipo endogámico.<sup>13</sup>

Si bien es cierto que un Poder Judicial vigilado sólo por los ciudadanos, medios de comunicación, académicos y Organizaciones no Gubernamentales es la mejor fórmula para garantizar su autonomía e independencia, ésta tiene una limitante. Por ejemplo, si un ciudadano solicita información al CJF por medio de la Ley Federal de Transparencia, y éste se la niega, el particular no podrá ampararse contra su decisión. No habrá forma de impugnarla debido a que es una decisión definitiva e inatacable, según lo acordó la SCJN.

## LA AGENDA PROGRAMÁTICA Y EL CAMBIO INSTITUCIONAL

Ante la realidad mostrada: denuncias, señalamientos y escándalos públicos, se delineó una agenda de reformas institucionales así como objetivos programáticos para fortalecer o instaurar la independencia y autonomía judiciales. Éstas partieron de tres instrumentos básicos los cuales fueron: 1) la iniciativa de reforma constitucional que presentó el presidente Vicente Fox; 2) el *Libro Blanco de la Reforma Judicial. Una agenda para la justicia en México* (2006); y 3) la reforma federal al sistema de justicia penal de 2008.

La iniciativa del presidente Fox propuso modificar 22 artículos constitucionales, crear seis leyes federales y la reforma de otras siete más. Los cambios partieron de sustituir la Procuraduría General de la República por una Fiscalía General de la Federación y que involucraba a los estados; se contempló la autonomía de los

<sup>12</sup> Cfr. *Libro Blanco de la Reforma Judicial. Una agenda para la justicia en México*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006, p. 235.

<sup>13</sup> La principal crítica fue que su presidente es al mismo tiempo el presidente de la SCJN. Ante tal situación, algunos juristas se pronunciaron porque este organismo se integre por personas ajenas a este universo y con ello romper las redes y relaciones internas; pero además para que se integre una visión del Derecho distinta a la tradicional (Carbonell, 2007).

ministerios públicos y las policías locales; el que los servicios periciales estuvieran separados de los ministerios públicos, así como la implantación de los juicios orales. Además de que la Secretaría de Seguridad Pública se convirtiera en una Secretaría del Interior y la Agencia Federal de Investigación y la Policía Federal Preventiva se integraran en un solo cuerpo.<sup>14</sup> Empero ésta no fue aprobada.

En tanto que el Libro Blanco, el cual fue producto de las propuestas que recibieron de diversos sectores de la sociedad a lo largo de dos años de consulta, fue un profundo diagnóstico y propuestas de solución integral a los males que enfrentaba la impartición de justicia en el país. En el estudio identificaron “tres grandes ejes de acción” para lograr una reforma judicial completa: reformar el juicio de amparo, fortalecer los poderes judiciales y reformar la justicia penal. Sobre este documento los funcionarios de los poderes judiciales del país acordaron que el sistema de justicia sufría una “grave crisis” por lo que se exigía un cambio profundo.<sup>15</sup>

Producto de ambos ejercicios, en junio de 2008 se publicó la reforma constitucional que reforma el sistema de justicia penal, la cual dispuso, según nuestra interpretación y circunscrita a los temas de autonomía e independencia judiciales, lo siguiente:

1. Introdujo el sistema acusatorio y oral en el sistema de justicia. Los actores señalaron que con ello se buscó erradicar la opacidad y la corrupción. La reforma tiene la intención de favorecer la transparencia, la certidumbre y agilidad procesal.
2. Elevó a rango constitucional el principio de presunción de inocencia. La reforma parte del principio de que se investiga para detener, y ya no se detiene para investigar; y
3. Señaló que las sentencias sólo serán válidas si el juez está presente para emitir las. Para llegar a esto se busca que el juez conozca los hechos de manera directa y en audiencias continuas. Las partes en la querrela tendrían así

<sup>14</sup> En concreto buscó reformar la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, el Código Penal Federal, el Código Federal de Procedimientos Penales y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación para crear un Programa Federal de Protección de Personas, agentes infiltrados, protección de informantes, y que el Poder Judicial contará con juzgados de distrito y tribunales con competencia especializada en delincuencia organizada. También regulaba las intervenciones telefónicas, entre otras cosas. Véase Jorge Teherán, “Envía Fox a Cámara reforma judicial”, en *El Universal*, México, 31 de marzo de 2005.

<sup>15</sup> El libro fue presentado por el presidente de la SCJN, Mariano Azuela Güitrón, los ministros José de Jesús Gudiño Pelayo y José Ramón Cossío Díaz, y el presidente de la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de todas las entidades federativas, Guadalupe Carrera Domínguez. Los juzgadores precisaron que las propuestas y acciones planteadas en el texto se basaron exclusivamente en las opiniones que les hizo llegar la ciudadanía. Véase Carlos Avilés, “Presentan propuesta de reforma judicial”, *El Universal*, México, 12 de septiembre de 2006.

control y vigilancia de la actuación del juez, y éste de quiénes están en la disputa judicial.<sup>16</sup>

Pero una agenda en materia de disciplina y autonomía judicial se conformó básicamente de lo que se publicaría en el *Libro Blanco*. Si bien es cierto que diversos actores consideraron que se mejoraron los procesos de selección y nombramiento de los jueces, los participantes en los foros señalaron que éstos eran aún inéditos y que les faltaba difusión (84). Además, pese a ser una realidad o procesos en gestación no había estudios que indicaran el grado de avance (206). Por ello no era posible saber con exactitud su impacto en la carrera judicial y cómo se pueden mejorar las prácticas judiciales.

En materia de disciplina y responsabilidad la parte más visible y de mayor atención de la opinión pública, el Libro Blanco indicó que hay una carencia de instrumentos de medición y evaluación del desempeño institucional. Desde este punto la disciplina institucionalmente se convierte en la garantía de la independencia y desde la perspectiva del juzgador se traduce en garantía de autonomía (233-234). De igual modo se señaló que en los juzgadores hay una ausencia para determinar la responsabilidad de los jueces por sus decisiones, es decir, los criterios de medición impulsados hasta este momento habían privilegiado el arbitrio judicial, así se concluye que la medición no ha generado responsabilidad para los juzgadores (234).

Por otro lado en la consulta se propuso que se establecieran criterios generales para la creación de un sistema de evaluación del desempeño para de ahí derivar en indicadores cualitativos que permitieran introducir otras variables en el sistema disciplinario. Determinó que cada Poder Judicial y órgano jurisdiccional (federal o estatal) debería establecer grupos de trabajo con los magistrados más experimentados para diseñarlo y erigir un sistema de desempeño institucional más integral (235). También propuso diseñar un sistema integral de evaluación permanente trazado por los órganos de gobierno y administración a partir de un sistema de evaluación que opere sin necesidad de quejas administrativas o visitas de inspección. La intención fue que se adoptaran medidas no sólo correctivas sino preventivas, de capacitación y desarrollo profesional así como de estímulos (236).

<sup>16</sup> Cfr. Decreto del 18 de junio de 2008 publicado en el Diario Oficial de la Federación en el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Del mismo modo la reforma estableció en sus artículos transitorios, entre otros, un plazo máximo de ocho años para hacerla realidad; que las legislaciones en materia de delincuencia organizada de las entidades federativas continuaran en vigor en tanto el Congreso de la Unión ejercía la facultad exclusiva que le confirió; capacitar y destinar los recursos necesarios presupuestales y humanos para la transformación del sistema de justicia penal; así como dar sustento constitucional a los juicios orales puestos en práctica en los estados de Nuevo León, Chihuahua y el Estado de México, los cuales sin esta reforma eran técnicamente inconstitucionales.

Pero quizá el asunto que más preocupó a los usuarios del sistema de justicia fue que los sistemas disciplinarios no estaban funcionando. Este problema se debió, según los funcionarios judiciales, a un problema de percepción: en primer lugar a la falta de información o acceso a ella; y en un segundo lugar al hecho de que cuando llegan a aplicarse sanciones a los juzgadores el procedimiento generalmente es opaco (236). Así, los usuarios y la opinión pública en general percibieron que los regímenes disciplinarios son discrecionales, que se rigen con el sigilo y la privacidad para salvaguardar a los juzgadores en lo individual y los órganos jurisdiccionales en lo institucional.

Los participantes en los foros concluyeron que se debían poner a disposición de los propios órganos impartidores de justicia y de la sociedad en general la información agregada y actualizada sobre el diseño y aplicación de los sistemas disciplinarios. Las propuestas también apuntaron a que los órganos judiciales deberían de comunicar la forma en cómo se diseñan y aplican dichos sistemas. Luego entonces a informar cuáles eran los criterios con los cuales se desahogan los procedimientos disciplinarios y sus resultados, protegiendo en todos los casos los datos personales que fueran necesarios (237).

Por último, los participantes concluyeron que en los asuntos de independencia, autonomía y disciplina judicial lo que hay de fondo es una cuestión de cambio cultural. Los arreglos institucionales poco harán si los juzgadores no comparten una visión, valores, discursos y prácticas distintas a la forma en como se han venido desarrollando. Principalmente en aquellos donde la justicia y la democracia se encuentran ligados: transparencia, rendición de cuentas o la ética pública.

## RECAPITULANDO

Lo expuesto a lo largo de este texto nos lleva a sostener que la autonomía e independencia judiciales en México son una imperiosa necesidad. Al final quedan más dudas e inquietudes pero su comprensión y las acciones concretas para hacerlas realidad se encuentra en varios ámbitos en los que se entiende y aborda la administración pública o las estructuras estatales: uno es de carácter institucional, otro administrativo, y uno más en el nivel burocrático.

Integrados en el ámbito organizacional, y con mayor especificidad, los tomadores de decisión y formuladores de políticas y programas judiciales están obligados a aplicar procedimientos estrictos de selección; que se mejore la transparencia con la que se desenvuelve el sistema judicial federal y estatal; que haya mayor rigor y precisión del perfil de los jueces y magistrados; que se reclute a los más capaces mediante concursos de oposición abiertos; y que se propicie una capacitación am-

plia y continua de los funcionarios judiciales. Pero sobre todo que se establezcan sistemas de evaluación del desempeño institucional más claros que combinen calidad y cantidad en el mismo plano.

Al mismo tiempo señalamos que las reglas y programas por sí mismos no bastan si no hay profundos cambios con respecto a las prácticas culturales en donde se van a implementar. Sostenemos que las reglas y los procedimientos escritos en sí mismos no modificarían las prácticas que imperan en el sistema de justicia, pero sin ellas las instituciones no pueden mejorar su desempeño. Reiteramos así que los buenos deseos quedan atrás cuando las ideas se concretizan en documentos de cambio institucional o programas de acción gubernamental que combatan la lógica burocrática.

De ahí que la independencia judicial en estos planos de acción y análisis coadyuvaría a una mejor operatividad de la democracia y al fortalecimiento del sistema judicial. Hay entonces una agenda de trabajo académico y cambio institucional programático para la función pública con el fin de comprender y resolver los múltiples problemas que aquejan al sistema judicial mexicano. La operatividad de éste, su concretización en burocracias, recursos, normas y procedimientos normativos o su readecuación son temas para los estudiosos de la administración pública.

## BIBLIOGRAFÍA

- BÁEZ SILVA, Carlos (2005), "Cambio político y Poder Judicial en México", en *Espiral*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, enero-abril de 2005, no. 32, Vol. XI, pp. 51-91.
- BOURDIEU, Pierre (2000), *Poder, derecho y clase sociales*, Bilbao, Editorial Desclée de Brouwer, S. A.
- CASAR, María Amparo (2002), "Las bases político-institucionales del poder presidencial en México", en Carlos Elizondo Mayer-Serra y Benito Nacif Hernández (comps.), *Lecturas sobre el cambio político en México*, México, FCE-CIDE, 2002, pp. 41-78.
- CARBONELL, Miguel (2007), "Poderosos consejeros", en *El Universal*, México, 19 de enero.
- CERRILLO, Agustín (2001), "La cooperación al desarrollo y el fomento de la gobernabilidad", en *Revista Instituciones y Desarrollo*, Barcelona, Núm. 8 y 9, pp. 543-576.
- DOMINGO, Pilar y Rafael Sieder (eds.) (2002), *Promoting the Rule Law: Perspectives on Latin America*, Londres, Institute of Latin America Studies.
- DOMINGO, Pilar (2000), "Judicial Independence: The Politics of The Supreme Court in Mexico", en *Journal of Latin American Studies*. Vol. 32, No. 3, Oct., 2000, pp. 705-735, [www.jstor.org](http://www.jstor.org)

- LARKINS, Christopher M. (1996), "Judicial Independence and Democratization: A theoretical and Conceptual Analysis", en *The American Journal of Comparative Law*, Vol. 44, No. 4 (Autumm), pp. 605-644, [www.jstor.org](http://www.jstor.org)
- LINARES, Sebastián (2004), "La independencia judicial: conceptualización y mediación", en *Política y Gobierno*, México, CIDE, Vol. XI, núm. 1, primer semestre, pp. 73-136.
- MAINWARING, Scott y Christopher Welna (eds.) (2003), *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford, Oxford University Press.
- MAGALONI, Beatriz (2008), "Enforcing the Autocratic Political Order and the Role of Courts: The Case of Mexico", en Tom Ginsburg y Tair Moustafa (eds.), *Rule by Law: The Politics of Courts in Authoritarian Regimes*, Nueva York, Cambridge University Press, pp. 180-218.
- O'DONNELL, Guillermo (2002), *Democracy, Law and Comparative Politics*, The Hellen Kellogs Institute for International Studies, University of Notre Dame.
- SALAMA, Pierre y Jacques Valier (1995). "Corrupción y pobreza", en *Espiral*, Universidad de Guadalajara, Vol. I, No. 4, septiembre-diciembre, pp. 45-67.
- TOCQUEVILLE, Alexis de (1996), *La democracia en América*, México, FCE, [1835].