

## **Rendición de cuentas, transparencia y Poder Judicial**

Jaime CÁRDENAS

### **Resumen**

En el presente artículo el autor argumenta que el Poder Judicial debe fungir como órgano de rendición de cuentas para los actos del gobierno y para el respeto del Estado de derecho y que, a su vez, debe ser evaluado a partir de sus resultados en la impartición de la justicia. Con esta postura, revisa las posibilidades de que el Poder Judicial mexicano logre este cometido. Concluye que se requieren reformas institucionales y estructurales que pasen por diseñar un Poder Judicial que garantice el acceso a la justicia a todos los sectores de la sociedad, la independencia judicial con respecto a los poderes fácticos, que incluya la participación de la sociedad civil y mecanismos de defensa constitucional incluyentes.

### **Abstract**

In this article the author argues that any judicial power should play a strong accountability role on the performance of governments and the respect the rule of law; and at the same time, be accountable and results oriented in the administration of justice. Based on this idea, Cárdenas revises the possibilities for the Mexican judicial power in playing such role. He concludes that institutional and structural reforms need to be made to structure a judicial power that grants access to justice to all sectors of society, with independence from the factional powers, that includes civil society participation and novel constitutional advocacy mechanisms.

JAIME CÁRDENAS

## 1. Introducción

La lógica actual del Poder Judicial mexicano, sus intereses, expectativas y finalidades, tienen relación con una visión exclusivamente interna. Se trata de un poder, como ya he tenido ocasión de señalar en otras ocasiones, que se caracteriza por su: 1) opacidad; 2) su endogamia; 3) el nepotismo en muchos de sus nombramientos; 4) la discrecionalidad en la administración de sus recursos; 5) su impermeabilidad a lo social y ciudadano; 6) el entendimiento textual y no contextual del derecho; 7) su pretensión de manifestarse como una excepción frente al resto de la burocracia del Estado; 8) su carácter piramidal; 9) su ausencia de democracia interna, y 10) su falta de eficiencia y eficacia. Las anteriores características se refieren a la institución judicial y son consecuencia del deficiente diseño institucional que propicia esos vicios, así como del olvido histórico en el que la clase política ha tenido al Poder Judicial. El Poder Judicial mexicano es el último reducto del sistema autoritario en donde los aires de la transición democrática casi no llegan.

De las anteriores características, la opacidad fue uno de sus signos más distintivos. Es un poder con miedo al acceso de los ciudadanos a la información que genera y a la transparencia en sus asuntos, tanto en lo jurisdiccional como en lo administrativo. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha intentado por ejemplo con la transmisión pública y televisada de las deliberaciones de su Pleno y con la normatividad en materia de transparencia, ir avanzando en la transparencia. Sin embargo, muchos de los debates del Pleno de la Corte constituyen una simulación porque las decisiones se toman previamente. En cuanto al resto de la estructura judicial federal no se llega aún a los niveles de la Suprema Corte. En los consejos de la judicatura locales, las decisiones no se adoptan mediante deliberaciones públicas y, en el Distrito Federal, las principales decisiones del Pleno

## RENDICIÓN DE CUENTAS, TRANSPARENCIA Y PODER JUDICIAL

no se votan en sesiones públicas ni existe versión estenográfica de sus sesiones privadas. Las comisiones del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal no sesionan en público y, en el seguimiento día a día del ejercicio administrativo, el Pleno del Consejo está ausente.

Es un poder endogámico, cerrado, que maximiza la visión de los internos y rechaza o minimiza la visión de los externos. Entiende los problemas no desde el contexto social sino a partir de la defensa de sus privilegios. Cuando plantea una reforma judicial no lo hace en aras de buscar un acercamiento a la sociedad, sino que la propone como la obtención de mayores beneficios para sus integrantes. Es un poder resistente a la crítica que no admite ningún señalamiento. Cualquier punto de vista contrario a la institución es acallado y perseguido. Generalmente las críticas no son sometidas a la deliberación interna para corregir las deficiencias.

La carrera judicial se entiende como un proceso de favorecimiento a los familiares y compadres que laboran a su interior. Es la estructura burocrática del Estado —lo que además define su dinámica interna— en donde más lazos familiares existen entre sus miembros. Por ejemplo, en el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, la carrera judicial se reduce a concursos de oposición para ser juez, concursos que son muchas veces impugnados por su falta de credibilidad, sin que esa carrera se extienda a los otros niveles y rangos de la estructura burocrática judicial, aun cuando la ley así lo ordena y sin que exista una visión integral del servicio civil que comprenda el acceso, la permanencia, la capacitación, la evaluación y las responsabilidades en el cargo.

Es un poder en donde las reglas para el ejercicio y administración de recursos quedan supeditadas a la discrecionalidad. Casi existe la confirmación de la fórmula Klitgaard sobre la corrupción, cuando este autor dice que la corrupción

JAIME CÁRDENAS

es igual a monopolio en la decisión, más discrecionalidad en la misma, menos rendición de cuentas.<sup>1</sup> Como ejemplo de esta discrecionalidad, y sin que señale que se trata de corrupción, puedo mencionar que el 88.16% del total de adquisiciones del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, según el informe de la Oficialía Mayor de esa institución, correspondiente al primer trimestre de 2008, se dan mediante adjudicaciones directas, violando el principio previsto en el artículo 134 de la Constitución, que ordena como regla general la celebración de licitaciones públicas.

Se trata de un poder impermeable a lo social y ciudadano. Una de sus mayores deficiencias es la dificultad de acceso a la justicia. Es un poder que decide pero no resuelve los problemas sociales y económicos. Está diseñado para restringir la entrada de los ciudadanos a la justicia. Instituciones como el “interés jurídico” impiden la protección de derechos colectivos y difusos y anulan cualquier posibilidad de acciones ciudadanas o populares de impugnación constitucional y legal.<sup>2</sup> En el sistema procesal prevalecen formas y ritos que no tienen relación alguna con la protección de los derechos fundamentales y con la democracia.

La cultura jurídica favorece la interpretación textual y no contextual del derecho, lo que significa que las decisiones son construidas desde la artificialidad del derecho y no desde la realidad de los casos sometidos a su consideración. Es decir, el texto legal nunca se lee o se interpreta desde la realidad social. Los ciudadanos, muchos medios de comunicación, los abogados y los propios jueces dicen que las normas jurídicas y el Poder Judicial no tiene o no debería tener ideología, que los jueces “resuelven conforme a dere-

<sup>1</sup> Klitgaard, Robert, *Controlando la corrupción*, La Paz, Bolivia, Fundación Hanns Seidel, Quipus, 1992.

<sup>2</sup> Gidi, Antonio y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coords.), *Código Modelo de Procesos Colectivos. Un diálogo iberoamericano. Comentarios artículo por artículo*, México, Porrúa, UNAM, 2008.

## RENDICIÓN DE CUENTAS, TRANSPARENCIA Y PODER JUDICIAL

cho” de manera neutral e imparcial. Se señala que la neutralidad judicial es un requisito *sine qua non* para que las decisiones de los tribunales sean justas, equilibradas, ponderadas o correctas. ¿Hasta dónde es cierto lo anterior? Como cualquier ser humano, los jueces tienen nacionalidad, género, son parte de un contexto histórico y cultural, tienen o no creencias religiosas o de otro tipo, asumen una posición frente a la vida y respecto a la sociedad y a la comunidad a la que pertenecen. ¿Por qué esos factores no deberían influir en las decisiones que adoptan? ¿Acaso son inmunes a su raza, género, condición social, educación y cosmovisión particular a la hora de dictar sentencias? ¿Se despojan de sus condiciones y peculiaridades personales al momento de resolver? ¿Será que el derecho que interpretan y aplican carece de fines, propósitos y valores? ¿Son los jueces una suerte de máquinas neutras sin creencias, ideología, sentimientos o prejuicios? ¿Por qué existe la tendencia a negar que los jueces y el derecho sean expresión de ideologías o prejuicios?

Según Duncan Kennedy, en todos los sistemas, aun en los democráticos, el discurso de los jueces y de las autoridades suprime, mistifica, distorsiona, esconde u oculta dos fenómenos claves: 1) el grado en que las reglas contenidas en las leyes otorgan poder a unos grupos en detrimento de otros y sirven para reproducir las estructuras jerárquicas que prevalecen en la sociedad en cuestión, y 2) la forma en que los jueces, de manera consciente o inconsciente, persiguen orientaciones ideológicas para apuntalar los esquemas de desigualdad, discriminación o de privilegio de unos sobre otros. Para Kennedy, se intenta ocultar el carácter ideológico de las leyes y la aplicación que de las mismas hacen los jueces para mantener el *status quo*, para que no se transparente y desenmascare el funcionamiento real del sistema que protege y privilegia a algunos en perjuicio de

JAIME CÁRDENAS

los otros. La estabilidad de cualquier sistema político y jurídico depende en buena medida del mantenimiento del mito de la neutralidad de los jueces.<sup>3</sup>

La interpretación, aplicación y creación del derecho, como muchas décadas atrás enseñó Hans Kelsen, es política jurídica, pero al fin y al cabo política, es decir, consiste en actos de voluntad del juez.<sup>4</sup> La ley se elabora con determinadas intencionalidades por parte de los legisladores y, posteriormente, se interpreta y aplica por los jueces con semejantes intencionalidades o con otras parecidas para salvaguardar el *status quo*. En México, como cualquier otro país, la ideología está presente en el derecho y en su aplicación, aunque los jueces sigan negándolo y escudándose en la neutralidad. Sin embargo, nuestro problema mayor no consiste sólo en desmitificar la neutralidad judicial, sino en mostrar cuál es la ideología dominante en el derecho mexicano.

Durante décadas el sistema jurídico estuvo al servicio del PRI. Las escuelas y las facultades de derecho del país en las que nos educamos muchos de los abogados hoy en ejercicio, reproducían el discurso priísta en las aulas y, los egresados de esos centros de educación, en una gran mayoría, integraban el ejército de la burocracia política y jurídica de la época para reproducir ese mismo discurso autoritario. Con la alternancia política, las cosas no han cambiado mucho, la actual hegemonía mediática, económica y política representada por los poderes fácticos, el PAN y el PRI, ha elaborado un nuevo discurso que privilegia la globalización, los beneficios económicos de las grandes corporaciones, la defensa de los poderes fácticos (medios electrónicos

<sup>3</sup> Kennedy, Duncan, *Libertad y restricción en la decisión judicial*, Bogotá, Ediciones Uniandes, 2002.

<sup>4</sup> Kelsen, Hans, *¿Qué es la teoría pura del derecho?*, México, Fontamara, 2002.

## RENDICIÓN DE CUENTAS, TRANSPARENCIA Y PODER JUDICIAL

de comunicación, partidos, iglesias, organismos empresariales, etcétera), las ideas de ley y orden y combate a la delincuencia organizada y común, olvidando el discurso de la inclusión social, de la garantía efectiva de los derechos sociales, de la participación política a través de candidaturas independientes y ciudadanas; excluye también los mecanismos participativos como la revocación del mandato y la democracia interna en los partidos, sindicatos, iglesias y organismos empresariales. Se abstiene, el nuevo discurso, de poner las concesiones de acceso a los medios de comunicación electrónica al alcance de las minorías para que todos tengan voz. Para el actual esquema de dominación, es impensable que poderes fácticos como los medios de comunicación electrónica sean sujetos obligados de las leyes de transparencia y acceso a la información pública.

Los jueces en sus resoluciones, sobre todo los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, representan a la actual hegemonía mediática, económica y política y reproducen su discurso. Representan a la hegemonía política porque son designados por ella —el PAN y el PRI han tenido la voz cantante en las últimas designaciones de los ministros— y reproducen el discurso hegemónico porque sus sentencias están del lado de los intereses de la hegemonía, como cuando resolvieron a favor de los bancos y no de los ahorradores en los famosos casos sobre el *anatocismo*.

No obstante, se siguen diciendo neutrales y celosos guardianes del Estado de derecho. Siempre que pueden manifiestan que resuelven conforme a derecho y jamás aceptarán la menor inclusión ideológica, aunque sus creencias, sus simpatías partidistas y políticas, su origen social y su sexismo, expresado en lo que dicen o no dicen sus sentencias, los desmientan. Es por tanto, hora de que en México se desenmascare ese poder público para que quede

JAIME CÁRDENAS

claro que es otra más de las instituciones al servicio de la actual hegemonía.

El Poder Judicial mantiene ser una excepción frente al resto de la burocracia del Estado bajo el argumento de la independencia judicial. Excepcionales así son sus retribuciones y prestaciones, sus derechos y privilegios. Así, es el poder que más ha desarrollado mediante fideicomisos opacos y no siempre auditables sistemas de jubilación para sus miembros.

La organización judicial es de estructura piramidal y nada democrático a su interior. Los funcionarios judiciales de menor jerarquía guardan un temor reverencial a los magistrados y funcionarios judiciales de la alta jerarquía. Y es, en sus condiciones actuales, un poder poco eficiente y eficaz, costoso en relación a su rendimiento social e, incapaz por sí mismo, para mantener la estabilidad de un sistema democrático y de un auténtico Estado de derecho.

## **2. El Poder Judicial como órgano de rendición de cuentas**

El poder clásico para la *accountability* horizontal debiera ser el Judicial. Sin embargo, es en México y en muchos países como el nuestro, un poder débil política y socialmente, un poder no independiente, que no cumple su función de garantizar el acceso a la justicia y la protección judicial de miles de personas, un poder además ineficiente en donde la resolución de conflictos espera años para obtener una respuesta judicial que no siempre es de calidad. La rendición de cuentas a la sociedad pasa por un Poder Judicial que prohíje un Estado de derecho basado y orientado a la protección de los derechos fundamentales. Para eso, deben realizarse muchísimos ajustes en el diseño institucional y también en la cultura jurídica.

## RENDICIÓN DE CUENTAS, TRANSPARENCIA Y PODER JUDICIAL

Los ajustes de diseño institucional son indispensables. Sin ellos no se puede tener a punto un Poder Judicial independiente, eficiente y de alerta social. Lo primero que se necesita es construir la confianza y la legitimidad social en el Poder Judicial y esa tarea requiere un buen número de cambios. Empezaremos por el de acceso a la justicia. De lo que se trata, parece simple, pero no lo podemos concebir así; más bien, hay que dar a los ciudadanos la capacidad para llegar al sistema de justicia y reclamar derechos o exigir que se ejecute una obligación y, también, de que el sistema dispense a los casos sometidos a su conocimiento un tratamiento igualitario.<sup>5</sup>

Lo primero no siempre es posible porque no se cuenta realmente con un sistema de defensoría pública gratuito y de calidad, por las enormes desigualdades sociales existentes, por el desconocimiento social del sistema normativo y, en buena medida, porque el propio ordenamiento obstaculiza el acceso o lo hace nugatorio. En un estudio fundamental de hace algunos años, dos investigadoras mexicanas del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), publicaron un ensayo con el título: *El Poder Judicial y su política de decidir sin resolver*,<sup>6</sup> en él daban cuenta de cómo el juicio históricamente más apreciado por los mexicanos, el juicio de amparo, ha perdido su finalidad de garantizar el respeto a la Constitución y los derechos humanos. Según la estadística del propio Poder Judicial, dos de cada tres asuntos se sobreseen, es decir, el Poder Judicial federal no entra al fondo de los asuntos, evade la problemática social con lo que los problemas subsisten al igual que las violaciones a

<sup>5</sup> Ferrandino, Álvaro, "Acceso a la justicia", en Pásara, Luis (comp.), *En busca de una justicia distinta. Experiencias de reforma en América Latina*, México, UNAM, 2004, pp. 377-408.

<sup>6</sup> Magaloni, Ana Laura y Negrete, Layda, *El Poder Judicial y su política de decidir sin resolver*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, documento de trabajo, diciembre de 2001.

JAIME CÁRDENAS

las garantías individuales. El Poder Judicial federal es incapaz de enfrentar la realidad nacional con ojos y espíritu constitucionales. La proliferación de los sobreseimientos además de las razones jurídicas que puedan esgrimirse obedece sobre todo a que los jueces federales son evaluados por su capacidad para dictar el mayor número de sentencias y, por ello, y por su falta de compromiso con una cultura jurídica constitucional, no atienden la sustancia del asunto, buscan afanosamente una deficiencia formal para dejar de estudiar el fondo. Analizar los elementos torales de cada demanda de amparo les implicaría entre diez y quince veces el tiempo que ocupan en una demanda de sobreseimiento. Se hace como que se decide, se hace como que se enfrentan los problemas de los ciudadanos, sin hacerlo efectivamente. Posteriormente, en informes oficiales dan cuenta de la solución de miles de asuntos que no quedaron para nada resueltos ni del lado de las autoridades ni del punto de vista de los ciudadanos. La función primaria del Poder Judicial, que es decir el derecho, queda en entredicho. La indeterminación propia de todo el sistema normativo no se ve aclarada por el Poder Judicial, los conflictos interpretativos quedan sin resolver. Su actuación es un engaño para la sociedad. ¿De qué sirve crear más tribunales si se va a seguir el mismo patrón? ¿De qué sirve destinar tantos recursos públicos para un Poder Judicial que no resuelve?

El acceso al sistema de justicia se ve también bloqueado porque muchos sectores sociales, sobre todo minorías que promueven derechos colectivos, sociales o difusos, no cuentan con instrumentos de tutela.<sup>7</sup> Los mecanismos constitucionales de protección están pensados desde una visión individualista. Hacen falta instrumentos constitucionales y

<sup>7</sup> Morello, Augusto M., *La tutela de los intereses difusos en el derecho argentino. Legitimaciones, medidas cautelares, trámite y efectos del amparo colectivo*, La Plata, Librería Editora Platense, 1999.

## RENDICIÓN DE CUENTAS, TRANSPARENCIA Y PODER JUDICIAL

legales para la protección de intereses colectivos y difusos, según ocurre en algunos países latinoamericanos como Brasil, acciones que garanticen derechos de consumidores, ecologistas, madres solteras, discapacitados, homosexuales, etcétera.<sup>8</sup>

Algunos sectores sociales de México, sobre todo los más conservadores del país, ven con espanto el incremento de protestas sociales, marchas y movilizaciones, sin reparar en las causas de las mismas. Ante la inoperancia del Poder Judicial, los ciudadanos buscan otras vías de solución —políticas o de otro género—. Si el Poder Judicial federal cumpliera con sus cometidos constitucionales seguramente el descontento ciudadano se plantearía en sedes institucionales y no en sedes sociales y políticas.

Otro gran problema relacionado con el acceso a la justicia, tiene que ver con la impunidad en materia penal. Estudios del CIDE señalan que se castiga menos del 1% de los delitos cometidos.<sup>9</sup> Hay análisis que establecen que la posibilidad de que el presunto autor de un delito llegue ante la autoridad judicial es del 3.3% del total de los delitos denunciados, lo que equivale a decir que la impunidad se da en el 96.7% de los casos.<sup>10</sup> Estas investigaciones reflejan los impresionantes niveles de impunidad en México que tienen como causa la falta de profesionalización de la policía, la debilidad e insuficiencia de la autonomía del Ministerio Pú-

<sup>8</sup> Ovalle Favela, José (coord.), *Las acciones para la tutela de los intereses colectivos y de grupo*, UNAM, 2004, y Gidi, Antonio, *Las acciones colectivas y la tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales en Brasil. Un modelo para países de derecho civil*, UNAM, 2004.

<sup>9</sup> Bergman, Marcelo (coord.), *Delincuencia, marginalidad y desempeño institucional. Resultados de la encuesta de población en reclusión en tres entidades de la República mexicana*, México, CIDE, 2003, p. 32.

<sup>10</sup> Zepeda Lecuona, Guillermo, *Crimen sin castigo. Procuración de justicia y Ministerio Público en México*, México, CIDAC, Fondo de Cultura Económica, 2004, p. 220.

JAIME CÁRDENAS

blico, las carencias de la regulación jurídica, la orientación del sistema jurídico para sancionar a los pobres por delitos por ellos cometidos pero no a sancionar a personas que pertenecen a otros niveles sociales.

El combate contra la impunidad, la limitación del monopolio de la acción penal a cargo del Ministerio Público, la autonomía del Ministerio Público y la revisión del sistema jurídico, son tareas imprescindibles para facilitar el acceso a la justicia de miles de víctimas y acusados en el país. Lo anterior es importante porque el ciudadano no es sólo el individuo propietario, sino que el ciudadano también tiene dimensiones políticas, sociales y económicas que el derecho debe de reconocer. Igualmente deben de reformularse los anquilosados criterios del interés jurídico para que la jurisdicción esté al servicio de los ciudadanos, y no sea un medio para denegar justicia. Entre otros mecanismos debe permitirse la incorporación de sectores marginados, o minorías al proceso por medio de figuras como el *amicus curiae*.<sup>11</sup> Nuevas instituciones procesales deben ser introducidas para garantizar la tutela efectiva de los derechos económicos, sociales y culturales. La tutela judicial y la protección judicial deben ser la norma orientadora en todas las decisiones del Poder Judicial.

La ampliación de los canales institucionales y jurídicos para acceder a la justicia es tema pendiente en nuestro país. El acceso a la justicia, como ya se advirtió, no sólo significa más canales, sino incluso más educación jurídica en la sociedad y mayor apoyo institucional para brindar defensa legal de calidad. También el acceso a la justicia entraña tratamiento igualitario para los ciudadanos por parte de los tribunales. Esto es, que no exista una justicia para los ricos

<sup>11</sup> Bazán, Víctor, "El *amicus curiae* en clave de derecho comparado y su reciente impulso en el derecho argentino", *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 12, enero-junio de 2005, pp. 29-71.

## RENDICIÓN DE CUENTAS, TRANSPARENCIA Y PODER JUDICIAL

y otra para los pobres. En la realidad cotidiana así parece ser, ámbitos del derecho son aplicables en mayor medida a los pobres que a los ricos, me refiero al derecho penal. En materia de responsabilidades penales y administrativas de los servidores públicos, el derecho positivo está orientado a protegerlos. Por ejemplo, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos no contiene recurso para el ciudadano que presentó la queja o denuncia por conductas de un servidor público presumiblemente corrupto. Los criterios interpretativos del Poder Judicial federal dicen a este último respecto que el denunciante en responsabilidades administrativas tiene sólo un interés simple pero no un interés jurídico susceptible de tutela por la vía del juicio de amparo.<sup>12</sup>

El acceso a la justicia para garantizar, reclamar y exigir derechos debe ampliarse y reforzarse, no sólo con la idea de construcción del Estado de derecho, sino también para combatir la corrupción. El ciudadano debe tener a su alcance todos los instrumentos procesales disponibles para impugnarla y reclamar resoluciones o decisiones que pretenden ocultarla.<sup>13</sup>

12 Entre otras, véase la siguiente tesis: QUEJA ADMINISTRATIVA. LA RESOLUCIÓN RESPECTIVA NO AFECTA EL INTERÉS JURÍDICO DEL DENUNCIANTE DE LAS FALTAS IMPUTABLES A SERVIDORES PÚBLICOS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE CAMPECHE). Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Cuarto Circuito. Amparo en revisión (improcedencia) 382/97. Jorge Luis González Valdez, 4 de septiembre de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Fernando Amorós Izaguirre. Secretario: Luis Miguel Vera Sosa.

13 El caso "Amigos de Fox" fue sobreseído por el Décimo Tribunal Colegiado del Primer Circuito aduciendo que los quejosos no tenían interés jurídico por no ser víctimas de posibles delitos electorales y de lavado de dinero. El argumento de interés jurídico es un instrumento que ha servido para promover la impunidad en asuntos de carácter público. Con fecha 25 de abril de 2005 se promovió ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos petición por las violaciones a los artículos 1o., 8o. y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Entre los argumentos se adujo la infracción del derecho acceso a la justicia.

JAIME CÁRDENAS

Tan importante como la apertura a la justicia, es la independencia judicial. Algunos consideran que en la región latinoamericana se ha avanzado en materia de independencia externa en cuanto a las presiones que desde el Ejecutivo se ejercitan sobre los jueces. Sin embargo, considero que ese no es un tema resuelto.<sup>14</sup> En México, sobre todo a nivel de jueces del fuero común, pero no sólo éstos, sino también los gobernadores, siguen teniendo un peso más que decisivo sobre el funcionamiento judicial, tanto en los nombramientos como en sus actividades judiciales. Fue pública en México una reunión entre Fox, entonces presidente de la República, el procurador general, el secretario de Gobernación y otros funcionarios del Ejecutivo con el presidente de la República, para acordar un curso de acción legal en torno al desafuero del jefe de gobierno de la ciudad de México,<sup>15</sup> lo que ejemplifica cómo importantes asuntos judiciales siguen pasando por el tamiz de la opinión del Ejecutivo. Algunos como Mario Melgar, señalan que importantísimas decisio-

14 En España, Alejandro Nieto, dice respecto a la independencia externa del Poder Judicial de ese país lo siguiente: "...el gobierno ya no tiene necesidad de intervenir en la actividad judicial influyendo sobre los jueces caso por caso, manchándose así las manos una y otra vez. Lo único que tiene que hacer hoy es ocupar el Consejo General del Poder Judicial con personas de su total confianza política y luego dejar que éstos realicen por sí mismas todo el trabajo sucio. El Consejo General del Poder Judicial realiza de hecho los nombramientos de los cargos decisivos de la alta magistratura, que naturalmente recaen en personas de confianza del partido que ha nombrado a los vocales del Consejo. Hecho esto, el Consejo General del Poder Judicial se abstiene virtuosamente de influir en las decisiones jurisdiccionales que afectan al gobierno porque sabe de sobra que los magistrados que ellos han designado conocen lo que han de hacer sin que nadie se lo diga. Cumplidos sus objetivos, los partidos y el Consejo General del Poder Judicial se retiran solemnemente de la arena política y se convierten en espectadores neutrales que respetan escrupulosamente la independencia judicial". Véase Nieto, Alejandro, *El desgobierno judicial*, 2a. ed., Madrid, Trotta, 2005, pp. 166 y 167; véase también Martínez Alarcón, María Luz, *La independencia judicial*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2004.

15 López Obrador, Andrés Manuel, *Contra el desafuero. Mi defensa jurídica*, México, Grijalbo, 2005, pp. 151-163.

## RENDICIÓN DE CUENTAS, TRANSPARENCIA Y PODER JUDICIAL

nes del Poder Judicial: en materia fiscal, uso de las fuerzas armadas en épocas de paz, autonomía municipal, *anatotismo*, materia indígena, atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación y, otras materias, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha dictado sus resoluciones atendiendo al punto de vista del Ejecutivo sobre los intereses de los ciudadanos.<sup>16</sup>

La independencia externa también debe predicarse en relación con otros poderes formales e informales; sobre estos últimos, se carece de estudios que determinen el nivel de independencia, por ejemplo, respecto de intereses transnacionales, medios de comunicación electrónica, partidos políticos, etcétera. Sin embargo, se ha sabido cómo líderes de los grupos parlamentarios en el Senado han colocado parientes muy cercanos en cargos administrativos dentro del Poder Judicial federal.<sup>17</sup> Lo anterior nos indica que el tema de la independencia externa no se ha explorado plenamente y la percepción social es que siguen gravitando sobre el Poder Judicial dependencias de poderes formales e informales. Lo que no resulta extraño dado los imperfectos y poco transparentes métodos de nombramiento de ministros de la Suprema Corte y consejeros de la judicatura y el deficiente sistema de carrera que existe al interior del Poder Judicial. Algunos autores como Popkin señalan cuatro elementos clave para promover mayores niveles de independencia judicial, entre ellos: definición de un perfil del juez, fiscal o fun-

<sup>16</sup> Melgar, Mario, "La urgencia de un Tribunal Constitucional", *Diario Reforma*, suplemento Enfoque, 23 de enero de 2005.

<sup>17</sup> El senador Jackson con el apoyo del resto de los dirigentes de los grupos parlamentarios del Senado, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y del Consejo de la Judicatura, colocó a su yerno, Jerónimo Gómez Cantú, como director de recursos materiales del Consejo de la Judicatura, funcionario que se encargaría de todas las adquisiciones del Poder Judicial federal, exceptuando a las de la Suprema Corte. Véase Cárdenas, Jaime, "Información pública: el nepotismo en la Corte", *El Financiero*, México, 1o. de febrero de 2005, p. 30.

JAIME CÁRDENAS

cionario a ser seleccionado; apertura de la oportunidad de participación social en el proceso de selección; intervención en el proceso de más de una instancia, a fin de reducir el posible margen de arbitrariedad, y transparencia de todo el proceso.<sup>18</sup> En Argentina se discuten, en este momento, procedimientos más transparentes y con amplia participación social en la designación de los ministros de la Suprema Corte. En México, en los medios de comunicación impresa y de manera discreta, es decir, no con abundancia, se critica el nepotismo al interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en donde casi todos los ministros han colocado a parientes cercanos en cargos claves, principalmente administrativos en el Poder Judicial.<sup>19</sup>

La independencia judicial también atañe al propio Poder Judicial (la independencia interna). Es cada vez más común que los consejeros de la judicatura evalúen a los miembros del Poder Judicial bajo criterios cuantitativos y que descuiden los cualitativos. En ocasiones se otorga peso negativo a decisiones revocadas por tribunales de alzada, sin considerar la posibilidad de que en ellas se manifiestan criterios originales e innovadores. De este modo, se inhibe la renovación jurisprudencial y se perpetúa la validez de los viejos modos de entender la ley y la tarea administrativa de justicia. Ejemplo de ello, es el artículo 197 de la Ley de Amparo que restringe a ciertos funcionarios judiciales la posibilidad de hacer propuestas de cambio jurisprudencial.<sup>20</sup> Es sabido

18 Popkin, Margaret, "Fortalecer la independencia judicial", en Pásara, Luis (comp.), *En busca de una justicia distinta...*, *cit.*, nota 5, pp. 409-445.

19 Cárdenas, Jaime, "Información pública: El nepotismo en la Corte", *cit.*, nota 17, p. 30.

20 El párrafo cuarto del artículo 197 de la Ley de Amparo señala: "Las salas de la Suprema Corte de Justicia y los ministros que las integren, con motivo de un caso concreto podrán pedir al Pleno de la Suprema Corte o la sala correspondiente que modifique la jurisprudencia que tuviesen establecida, expresando las razones que justifiquen la modificación; el procurador general de la República, por sí o por conducto del agente que al efecto designe, podrá si lo estima pertinente, expo-

## RENDICIÓN DE CUENTAS, TRANSPARENCIA Y PODER JUDICIAL

cómo el Consejo de la Judicatura Federal ha sancionado a jueces que se apartan de los criterios consagrados. En América Latina, deben estimularse las distintas formas de disidencia judicial —voto particular entre otras vías—, ya que éstas enriquecen la transformación y el cambio en el derecho y, desde luego, los jueces no deberían ser sancionados por mantener criterios originales e innovadores.

Un elemento fundamental de la independencia judicial como lo recuerda Linn Hammergren es la rendición de cuentas.<sup>21</sup> Las altas instancias del Poder Judicial deben ser sometidas a un escrutinio y control, tanto institucional como ciudadano, aún mayor que otros poderes y órganos estatales, sobre todo porque no tienen legitimidad democrática directa.<sup>22</sup> Ello exige transparencia, deliberación y democracia interna, más que en otros poderes, en todos los niveles del Poder Judicial. La *accountability* social debe en especial hacerse presente mediante figuras como la auditoría ciudadana y también los horizontales institucionales, relacionados con la supervisión de los órganos de fiscalización externa y el manejo escrupuloso de los recursos al interior del Poder Judicial.

La independencia presupuestal es un tema debatible pero clave para que el Poder Judicial federal y los locales no estén sujetos a las coyunturas políticas transitorias y de humor de los legisladores. La intención de una propuesta de

ner su parecer dentro del plazo de treinta días. El Pleno o la sala correspondiente resolverán si modifican la jurisprudencia, sin que su resolución afecte las situaciones jurídicas concretas derivadas de los juicios en las cuales se hubiesen dictado las sentencias que integraron la tesis jurisprudencial modificada. Esta resolución deberá ordenar su publicación y remisión en los términos previstos por el artículo 195°.

<sup>21</sup> Hammergen, Linn, “La experiencia peruana en reforma judicial: tres décadas de grandes cambios con pocas mejoras”, en Pásara, Luis (comp.), *En busca de una justicia distinta...*, cit., nota 5, pp. 289-333.

<sup>22</sup> Cárdenas Gracia, Jaime, *La argumentación como derecho*, México, UNAM, 2005, pp. 155-199.

JAIME CÁRDENAS

estas características es que el Poder Judicial en su conjunto goce de medios propios y pertinentes para realizar su función, sin que órgano alguno pueda impedirlo, negarlo o condicionarlo. Por ello, sería muy conveniente que en la Constitución se fijara un porcentaje del presupuesto general para el Poder Judicial, que impida al Ejecutivo y al Legislativo manipular el presupuesto judicial por razones ajenas y en ocasiones perversas que buscan limitar su autonomía.

Todo Poder Judicial debe brindar a los jueces un estatuto personal de protección a su labor, principalmente de su independencia. A estos derechos o privilegios judiciales se les ha denominado garantías judiciales. Los principales son: selección justa e imparcial, inamovilidad, remuneración suficiente y no reducción de las percepciones durante el encargo, la carrera judicial, inmunidades y el derecho a procedimientos imparciales, orales y públicos en caso de la pretensión de imposición de sanciones. La selección de los jueces implica que en el acceso a cualquier cargo judicial, éste debe necesariamente ser abierto a los interesados que reúnan requisitos lógicos, y contar con la igualdad de oportunidades en los concursos, al igual que en el resto de la estructura judicial con apoyo en las reglas de la carrera judicial, las designaciones de los miembros del Poder Judicial no puede sino ser la consecuencia de la carrera judicial, aun el nombramiento de los magistrados supremos. Esta afirmación hace una diferencia con los tribunales constitucionales, en donde sí intervienen factores y fuerzas distintas a las exclusivamente judiciales, en la designación de magistrados. La inamovilidad entraña la permanencia de los miembros del Poder Judicial, jueces y magistrados, en sus cargos hasta la edad de retiro o porque hayan sido destituidos en virtud de responsabilidades graves.

Aquí también encontramos una importante diferencia con la inmovilidad de los magistrados de los tribunales constitu-

## RENDICIÓN DE CUENTAS, TRANSPARENCIA Y PODER JUDICIAL

cionales, pues en éstos, las reglas de inmovilidad son para periodos más cortos que en el Poder Judicial. La remuneración suficiente y la prohibición de su reducción es un principio que data del artículo tercero de la Constitución norteamericana;<sup>23</sup> significa que el salario judicial debe ser justo, adecuado e irrenunciable, evidentemente conforme a las funciones y jerarquía del cargo. No puede concebirse un Poder Judicial moderno sin carrera judicial, que debe estar normada por criterios democráticos, entre los que hay que destacar los de igualdad de oportunidades, objetividad, imparcialidad y evidentemente la transparencia del órgano que asume las decisiones de acceso, ascenso, traslado, estímulos o premios.

La carrera judicial es la columna vertebral del estatuto judicial, pues su estructura, organización, procedimientos y reglas depende que se tomen o no decisiones adecuadas en el desenvolvimiento profesional de sus miembros. Como se mencionó, cualquier Estado de derecho que se precie de serlo, debe ser responsable de las acciones de sus servidores. La responsabilidad judicial es pues un principio de los poderes judiciales modernos. Su incidencia en el estatuto personal de los jueces y magistrados precisa un cúmulo de derechos y obligaciones. Entre los derechos está ser sometido a procedimiento disciplinario con todas las garantías constitucionales, principalmente las de presunción de inocencia. Entre las obligaciones, la de someterse a las sanciones que le hayan sido impuestas. En México es conocido cómo el Consejo de la Judicatura Federal en sus más de diez años de existencia se ha caracterizado por no imponer sanciones de destitución a jueces y magistrados federales,

<sup>23</sup> El artículo III, sección I de la Constitución de Estados Unidos señala que los jueces permanecerán en su cargo en tanto que observen buena conducta, y que deberán recibir por sus servicios una remuneración que no deberá ser disminuida durante su permanencia en funciones.

JAIME CÁRDENAS

lo que para muchos expresa las relaciones endogámicas, de nepotismo y corrupción al interior del Poder Judicial de la Federación.

Finalmente, al igual que los legisladores, los jueces de mayor jerarquía requieren de inmunidades. No como privilegio personal, sino en atención a su función. Las inmunidades judiciales se justifican para preservar la independencia judicial, para poner a los jueces a salvo de las detenciones arbitrarias o de acusaciones escasamente fundadas. Se trata de un privilegio que evita que los miembros del Poder Judicial caigan en actitudes serviles respecto del Poder Ejecutivo o de otros sectores de la sociedad. En síntesis, la independencia judicial tiene relación con los mecanismos de nombramiento, las responsabilidades de jueces y magistrados, la supervisión y rendición de cuentas desde la sociedad y desde otras instancias del poder público; con la unidad y la exclusividad del Poder Judicial, las garantías judiciales, el autogobierno del Poder Judicial, su autonomía financiera, y hasta con la distribución de competencias entre el Poder Judicial federal y el local, debate que en México se ha presentado desde la lucha por el federalismo judicial.<sup>24</sup>

Tan importante como la independencia en el Poder Judicial es la eficiencia del mismo.<sup>25</sup> La preocupación por la eficiencia implica ver la tarea de administrar justicia como política pública, organizar los tribunales no para que hagan “más de los mismo” sino a partir de necesidades reales y capacidades disponibles. Esto tiene relación con la estructura y el reparto del poder dentro de la organización judicial, son

<sup>24</sup> Sobre el federalismo judicial en los Estados Unidos, véase Ruiz, Gregorio, *El federalismo judicial (el modelo americano)*, Madrid, Civitas, 1994; Ibáñez, Perfecto Andrés, *El Poder Judicial*, Madrid, Tecnos, 1986.

<sup>25</sup> Fix-Fierro, Héctor, *Courts, Justice and Efficiency. A Socio-Legal Study of Economic Rationality in Adjudication*, Oxford and Portland, Oregon, Hart Publishing, 2003.

## RENDICIÓN DE CUENTAS, TRANSPARENCIA Y PODER JUDICIAL

cambios en la administración y gestión de los tribunales a fin de que, entre otras cosas, se presten los servicios judiciales de manera pronta y expedita, con una vinculación mayor con la sociedad, con más transparencia y control por parte de los ciudadanos.<sup>26</sup>

Vargas explica, por ejemplo, que conforme al principio de legalidad en el área penal de investigación, lo que en México sería equivalente al Ministerio Público, el sistema judicial declara que conocerá y tramitará de igual manera todos los delitos que se cometan, lo que no es más que una mera declaración, pues se sabe que hay casos y casos, aquellos que se investigan acuciosamente y que generalmente terminan por ser resueltos y los que simplemente duermen en un anaquel y se hace como que se investiga. El sistema no tiene recursos para investigarlos todos de igual manera y debe necesariamente privilegiar unos sobre otros, pues no hay país en el mundo que esté en condiciones de poder esclarecer todos los delitos que se cometen en él.

El problema se produce puesto que, al no aceptarse explícitamente la selectividad del sistema, ésta se produce a oscuras, debajo de la mesa, sin responder a criterios claros ni a posibilidades de control. Los casos se “botan” a la basura sin que existan responsables que tomen una decisión al respecto a partir de criterios públicamente conocidos. Las soluciones que se dan son inconvenientes e ineficientes: se privilegia casos con escasa posibilidad de éxito y se desecha casos luego de haber invertido en ellos innecesariamente tiempo y recursos. Mientras más tarde se tomen estas decisiones, menos eficientes son, y por supuesto, estos sistemas abren un amplio espacio a la corrupción.<sup>27</sup>

<sup>26</sup> Vargas Viancos, Juan Enrique, “Eficiencia en la justicia”, en Pásara, Luis (comp.), *En busca de una justicia distinta...*, cit., nota 5, pp. 455-512.

<sup>27</sup> *Idem*.

JAIME CÁRDENAS

Otro ejemplo es el de la gratuidad. Ésta es promovida para que todas las personas puedan presentar sus conflictos ante los tribunales. Sin embargo, y dado que los estados no están en condiciones de solventar todos los costos asociados en la formulación de un caso ante los tribunales, la gratuidad en los hechos, se puede convertir en un subsidio a favor de quienes más tienen.

Los ejemplos anteriores nos hacen ver que los temas de justicia deben permitir afrontar el acceso y la impartición de la justicia en forma racional y transparente, decisiones respecto a qué casos ingresan o no al sistema y acerca de quién debe soportar los costos de los mismos. Lo que exige construir una escala de preferencias sociales frente al bien justicia, para poder privilegiar unas sobre otras, al momento de emplear los recursos limitados que hay para ello. Los problemas de eficiencia aluden a la necesidad de aumento de cobertura de los servicios judiciales, a la expeditéz en la impartición de justicia, a técnicas de gestión modernas, e introducción de mecanismos alternativos de resolución de conflictos como la mediación, la conciliación y el arbitraje, entre otros. Recientemente, en algunos países como España, se impulsa la Oficina Judicial que englobará el conjunto de medios personales, materiales y tecnológicos que rodean al juez en el desarrollo de su trabajo; la pretensión consiste en librar a los jueces de labores burocráticas y de permitirles que se dediquen de tiempo completo a sus labores jurisdiccionales.<sup>28</sup>

Además de los tres temas torales ya comentados, para una reforma de la justicia integral (acceso a la justicia, independencia judicial y eficiencia en los servicios), es importante destacar cómo los tribunales o ciertos tribunales como los

<sup>28</sup> Véase *El País*, Madrid, 25 de junio de 2005, p. 19.

## RENDICIÓN DE CUENTAS, TRANSPARENCIA Y PODER JUDICIAL

constitucionales<sup>29</sup> pueden impulsar cambios políticos, económicos y sociales fundamentales, al igual que para rendir cuentas.

En el caso de Colombia, la Corte Constitucional ha ganado aprecio y prestigio en sectores y grupos sociales que son muy críticos frente a los otros aparatos del Estado.<sup>30</sup> La experiencia constitucional colombiana es atípica por la manera en que sus magistrados han radicalizado la institución a favor de los derechos humanos. Otras cortes constitucionales como la de Hungría, Sudáfrica, India y Corea del Sur, han seguido un camino similar a la Corte colombiana. Estas expresiones ponen sobre la mesa el debate de si a través de las decisiones judiciales pueden lograrse cambios sociales significativos o si prevalecen las posiciones escépticas frente a las luchas jurídicas.<sup>31</sup>

El caso colombiano parece demostrar que el derecho sí puede ser un instrumento de transformación social. Los conocedores del caso lo explican por las siguientes razones: 1) el relativo fracaso de los intentos gubernamentales de profundización de la democracia social, tanto por la vía de la reforma agraria como la vía de los derechos sociales; 2) la desvalorización del sistema democrático como consecuencia de su desmilitarización a través del estado de excepción y su carácter político fuertemente excluyente y clientelista, y 3) la estrecha relación que existe en Colombia entre desarraigo del discurso y violencia a través de la historia política

<sup>29</sup> Häberle, Peter, "El Tribunal Constitucional como poder político", *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, núm. 125, julio-septiembre de 2004, pp. 9-37.

<sup>30</sup> Gaviria Díaz, Carlos, *Sentencias. Herejías constitucionales*, México, Fondo de Cultura Económica, 2002.

<sup>31</sup> Uprimny, Rodrigo, "Las transformaciones de la administración de justicia en Colombia", en Santos, Boaventura de Sousa y García Villegas, Mauricio, *El calidoscopio de las justicias en Colombia*, Bogotá, Ediciones Uniandes, 2001, pp. 261-315.

JAIME CÁRDENAS

nacional.<sup>32</sup> Además de las razones anteriores, también explica la radicalización de la Corte Constitucional colombiana, la historia constitucional en ese país, pues la creación de la Corte Constitucional colombiana no habría sido posible de no haber contado con la vieja tradición de aceptación del control de constitucionalidad de las leyes colombianas y, es evidente, por las características políticas de ese país, que una estrategia corriente de legitimación política consiste en hacer del derecho lo que éste dice querer hacer, esto es, lograr que el derecho sea eficaz.

La Corte Constitucional fue creada por la nueva Constitución, que fue aprobada por la Asamblea Constituyente de 1991. Sin embargo, Colombia ya tenía una larga tradición de control judicial de constitucionalidad, pues por lo menos desde 1911, se había reconocido a la Corte Suprema de Justicia la posibilidad de que declarara, con fuerza general, la inconstitucionalidad de una ley. Por consiguiente, cuando la Corte Constitucional entra a funcionar en 1992, la cultura jurídica y política colombiana está muy familiarizada con el *judicial review*, al punto de que a pocos les parece extraño que este tribunal tenga la facultad de anular leyes aprobadas por el Congreso. La Corte podía entonces actuar sin temor a que otros poderes y fuerzas decidieran cerrarla.

Por otra parte, en Colombia existe desde 1910, la acción pública, en virtud de la cual los ciudadanos pueden pedir que se declare la inconstitucionalidad de cualquier ley, sin necesidad de ser abogado y sin ningún formalismo especial. La Constitución de 1991 creó la acción de tutela, en virtud de la cual cualquier persona puede, sin requisitos especiales, solicitar a cualquier juez la protección directa de sus derechos fundamentales.<sup>33</sup>

<sup>32</sup> *Ibidem*, pp. 85-150.

<sup>33</sup> Rozo, Luz Zoraida, "Origen y evolución del régimen de control constitucional en Colombia", *Derecho del Estado*, núm. 3, 1997, pp. 45-62.

## RENDICIÓN DE CUENTAS, TRANSPARENCIA Y PODER JUDICIAL

Lo anterior viene a probar que si el acceso a la justicia constitucional es barato y fácil, y si los jueces constitucionales tienden a adoptar posturas progresistas, es natural que muchos grupos sociales se sientan tentados a preferir el empleo del derecho, en vez de recurrir a la movilización social y política. Además, la Constitución colombiana de 1991, amplió los mecanismos de participación, impuso al Estado deberes de justicia social e igualdad, e incorporó una rica carta de derechos humanos; en resumen, no es *backward looking*, sino *forward looking*, pues más que intentar codificar las relaciones de poder existentes, este documento jurídico tiende a proyectar un modelo de sociedad a construir.<sup>34</sup>

Es decir, ciertos diseños institucionales más una cultura jurídica progresista, pueden hacer la diferencia. La crisis del sistema representativo estimula esta vía. La Corte colombiana no ha estado enfocada principalmente a luchar contra la corrupción aunque por sus características podría hacerlo muy bien. Sus dardos jurisprudenciales se han dirigido al movimiento indígena, al sindical, a los derechos de los homosexuales y a los deudores hipotecarios. Temas muy similares a los que enfrenta la Suprema Corte de Justicia de la Nación en México, aunque desgraciadamente ésta con orientaciones más conservadoras. La Corte Constitucional colombiana también ha ordenado mejorar las condiciones infrahumanas de las cárceles, entre otras de sus posturas progresistas. Es obvio que las decisiones de la Corte Constitucional colombiana han generado reacciones de sectores tradicionales, y algunos señalan que el mayor peligro que enfrenta es que estos sectores se unan para de-

34 Uprimny, Rodrigo y García Villegas, Mauricio, "Corte Constitucional y emancipación en Colombia", en Santos, Boaventura de Sousa (coord.), *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004, p. 263.

JAIME CÁRDENAS

rogarla o generar una composición de magistrados afín a sus intereses.

El ejemplo colombiano ilustra lo que podrían hacer tribunales independientes y progresistas para rendir cuentas, así como para fortalecer la democracia y el Estado de derecho. Es un buen ejemplo a seguir, que destaca el papel de diseños constitucionales sobre las instituciones y la importancia de la cultura jurídica en esta transformación.

### **3. La situación de los consejos de la judicatura**

Los consejos de la judicatura a nivel federal y local están urgidos de grandes transformaciones. Entre ellas menciono: 1) la autonomía orgánica entre los consejos y los tribunales; 2) la necesaria ciudadanización de los consejos; y, 3) otras modificaciones básicas en su funcionamiento.

#### **A. La autonomía orgánica entre los consejos y los tribunales**

En el sistema actual, el presidente de la Suprema Corte o de los tribunales superiores de justicia del país es al mismo tiempo el presidente de los consejos y, éstos se integran mayoritariamente por miembros provenientes del propio Poder Judicial. Además, la Suprema Corte y los plenos de los tribunales superiores de justicia tienen facultades para revisar las determinaciones de los consejos de la judicatura. Estas tres circunstancias hacen que los consejos queden subordinados al Poder Judicial y que la lógica de todo su funcionamiento responda a los intereses, expectativas y finalidades del mismo. Lo anterior no constituye una mera especulación, los párrafos octavo y noveno del artículo 100 de la Constitución establecen al respecto:

## RENDICIÓN DE CUENTAS, TRANSPARENCIA Y PODER JUDICIAL

La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá solicitar al Consejo la expedición de aquellos acuerdos generales que considere necesarios para asegurar un adecuado ejercicio de la función jurisdiccional federal. El Pleno de la Corte también podrá revisar y, en su caso, revocar lo que el Consejo apruebe, por mayoría de cuando menos ocho votos... Las decisiones del Consejo serán definitivas e inatacables y, por lo tanto, no procede juicio ni recurso alguno en contra de las mismas, salvo las que se refieran a la designación, adscripción, ratificación y remoción de los magistrados y jueces, las cuales podrán ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia, únicamente para verificar que hayan sido adoptadas conforme a las reglas que establezca la ley orgánica respectiva.<sup>35</sup>

El resto de los consejos de la judicatura del país se rige por los principios arriba señalados. En el Distrito Federal, el párrafo tercero del artículo 200 de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal señala: “El Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal también podrá revisar y, en su caso, revocar los acuerdos que el Consejo apruebe por mayoría de cuando menos dos terceras partes de sus integrantes”. De tal suerte, que los objetivos constitucionales que justifican a todo consejo de la judicatura —administrar, vigilar y disciplinar al Poder Judicial— se ven limitados, menoscabados e instrumentalizados por el respectivo Poder Judicial.

El presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los presidentes de los tribunales superiores de justicia de los estados no deben presidir los consejos de la judicatura del país, porque éstos son parte y elemento fundamental de la institución a administrar, vigilar y disciplinar. Los presi-

<sup>35</sup> Estas normas son parte de las reformas constitucionales publicadas el 11 junio de 1999 en el *Diario Oficial de la Federación*. Para estudiar la situación anterior a esas reformas véase Melgar Adalid, Mario, *El Consejo de la Judicatura Federal*, México, Porrúa, 1997.

JAIME CÁRDENAS

dentes de los órganos jurisdiccionales del país son en los hechos jueces y parte de los Consejos, lo que constituye una evidente violación a los principios de imparcialidad y equidad.

Además, el peso del presidente de la Suprema Corte de Justicia o de los presidentes de los tribunales superiores de justicia de los estados en los consejos de la judicatura, es de tal magnitud, que éstos indefectiblemente gravitan en torno a las concepciones y puntos de vista que dichos presidentes tienen sobre los consejos. Si a ello agregamos que en la mayoría de los consejos, la representación judicial es mayoritaria —en el Distrito Federal, de siete miembros del Consejo, cuatro son de origen judicial—<sup>36</sup> y que los mexicanos somos parte de una cultura con vocación presidencialista, entonces podemos apreciar por qué los consejos de la judicatura en el país son instituciones inoperantes, que no cumplen con los objetivos constitucionales para los que fueron creados.

## **B. La necesaria ciudadanización de los consejos**

El cambio imprescindible para tener consejos de la judicatura a la altura de las circunstancias, consiste en ciudadanizarlos. Esa ciudadanización implica varios aspectos: 1) que el presidente del consejo no sea el presidente de la Suprema Corte de Justicia del país; 2) que la integración de los consejos sea mayoritariamente ciudadana y no judicial; 3) que los poderes ejecutivos y legislativos no propongan candida-

<sup>36</sup> Anteriormente y de manera equivocada, consideraba positiva la integración mayoritaria de miembros judiciales en los consejos de la judicatura. Después de mi experiencia como Consejero en el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal he cambiado de opinión porque los hechos me han demostrado que una composición judicial mayoritaria en esos órganos refuerza el nepotismo, la conservación de los intereses creados y la endogamia. Cárdenas Gracia, Jaime, *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, México, UNAM, 2000, p. 167.

## RENDICIÓN DE CUENTAS, TRANSPARENCIA Y PODER JUDICIAL

tos sino que las propuestas provengan de la sociedad civil; 4) que la designación de los miembros del consejo se haga bajo parámetros de transparencia y deliberación; 5) que los integrantes de los consejos no sean necesariamente abogados; 6) que las deliberaciones y decisiones se realicen en sesiones públicas, tanto en los plenos como en las comisiones.

Sobre el primer punto, la explicación ya ha sido dada y tiene por propósito disminuir el tutelaje y control que los poderes judiciales —federal y locales—, con respecto a los consejos. El sentido de esas instituciones, es que el control y fiscalización se ejerza de los consejos a los poderes judiciales. En cuanto al segundo aspecto, sería conveniente que la integración de los consejos no sea mayoritariamente judicial para que las orientaciones ciudadanas prevalezcan. Los consejos de la judicatura debieran ser espacios ciudadanos que bajo criterios de lógica ciudadana evaluaran el funcionamiento de los poderes judiciales y no ámbitos que reproducen, como ahora acontece, las inercias y prácticas de los poderes judiciales, que casi nunca apuntan hacia objetivos sociales sino hacia objetivos gremiales y endogámicos.

Así como es inconveniente la excesiva influencia judicial en los consejos de la judicatura, también es inaceptable la presencia de los otros dos poderes en los consejos, porque los poderes Legislativo y Ejecutivo, a pesar de las prohibiciones legales que para ello no ocurra, desean imponer su visión a los consejos. Por ello, sería deseable que estos poderes no intervinieran y que los titulares de los consejos se originasen en ciudadanos surgidos de la sociedad civil y que fuesen avalados por mayoría calificada del grupo legislativo correspondiente. Las universidades públicas, las organizaciones no gubernamentales, los colegios de profesionistas, entre otros, harían las propuestas correspondientes.

JAIME CÁRDENAS

El análisis de las propuestas ciudadanas las haría el Poder Legislativo. Dicho estudio necesariamente debiera ser público y ventilarse mediante procedimientos transparentes. Los órganos legislativos mediante la deliberación, escogerían a los candidatos más aptos. El perfil de los candidatos debiera insistir, no sólo en los conocimientos técnicos y profesionales de los aspirantes, sino en su vocación y compromiso democrático y con los derechos humanos.

Además, es imprescindible que los consejos se integren por personas que no necesariamente tengan la profesión de abogados, por dos tipos de razones: técnicas y de cultura jurídica. Las técnicas porque las labores de los consejos son preponderantemente administrativas, presupuestales, de innovación tecnológica, entre otras, de tal suerte que en los consejos debiera haber administradores públicos, economistas, contadores, ingenieros, expertos en planeación de políticas públicas, además de abogados. De cultura jurídica, porque salvo excepciones, los métodos jurídicos en nuestro país producen un perfil de abogado formalista, legalista, poco abierto a la sociedad y a sus necesidades, en donde todo el mundo existente se reduce a lo que contienen los expedientes.

El trabajo de los consejos debe orientarse a la sociedad. Para eso se requiere, que tanto los plenos de los consejos de las judicaturas del país, como el trabajo de sus comisiones, se desarrolle a través de deliberaciones públicas, de suerte que la sociedad y los interesados conozcan los problemas, necesidades y propuestas que existen en torno al Poder Judicial. El objetivo es incorporar a la sociedad de manera estrecha al Poder Judicial y vincularlo con las expectativas y reivindicaciones que la sociedad espera de él.

## RENDICIÓN DE CUENTAS, TRANSPARENCIA Y PODER JUDICIAL

### **C. Otras modificaciones básicas a su funcionamiento**

Para atemperar el presidencialismo en los consejos sería muy importante fortalecer los plenos y las comisiones. En el Distrito Federal, no siempre los asuntos más importantes —competencia del Consejo— se discuten ampliamente en el pleno. Así, durante 2007, la planeación y la programación del presupuesto no fue analizada debidamente por éste; el Consejo tuvo conocimiento del proyecto de egresos la noche en el que fue enviado al jefe de gobierno del Distrito Federal. Las comisiones de los consejos, principalmente la de administración y presupuesto, están reducidas deliberadamente a su mínima expresión, y las oficialías mayores y órganos de administración rinden cuentas antes que a ninguna otra instancia a los presidentes de los tribunales o de la Corte. Entre los servidores públicos de los poderes judiciales existe la conciencia de que el órgano de dirección del Poder Judicial es el presidente de la Corte o de los tribunales y no los plenos de los respectivos consejos. Los titulares de los consejos están totalmente supeditados al quehacer de los órganos administrativos y técnicos de los consejos y de los poderes judiciales.

En materia de transparencia, se debe insistir en abrir a la sociedad las sesiones de cualquier órgano colegiado en el Poder Judicial, ya sea de carácter administrativo o jurisdiccional. La definición de la publicidad de las sesiones y de los temas que se incluyen en los órdenes del día no debe quedar en manos exclusivas de las presidencias de los consejos, sino que la confección de la agenda debe ser plural con plena participación de todos los miembros de estos órganos. La transparencia no debiera ser, como a veces se usa en esos ámbitos, un instrumento del poder interno de los presidentes de los consejos para perseguir a la disidencia interna o para coaccionar a las voces minoritarias, y sí de-

JAIME CÁRDENAS

biera ser el vehículo para que ciertos documentos o decisiones fundamentales de la institución sean públicos.

Uno de los asuntos más descuidados en los consejos de la judicatura suele ser la administración, en buena medida porque se trata de instituciones gobernadas por abogados y no por administradores. Como ejemplo he mencionado el caso del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, en donde del 100% de las compras, el 88.16% en el Tribunal se realiza por adjudicación directa, el 0.79% por invitación restringida y sólo el 11.04% por licitación pública. Lo anterior evidencia la discrecionalidad existente en la materia, lo que no guarda fundamento alguno con lo previsto en el artículo 134 de la Constitución. Urge, en los poderes judiciales y en los consejos, contar con sesiones públicas en los diversos comités y, que éstos respondan cabalmente en temas de planeación, compras, obras, desincorporaciones, políticas de recursos humanos, etcétera.

La planeación y la programación del gasto debe ser un ejercicio en el que participen con la debida antelación todas las áreas de los poderes judiciales y de los consejos. Las diversas áreas deben deliberar y discutir los proyectos relevantes para la institución con los integrantes de los plenos de los consejos. La finalidad del ejercicio radica en penetrar a las diversas áreas de los problemas de los tribunales y de los consejos, concientizarlos sobre los límites presupuestales, y lograr que la justificación de los proyectos prioritarios sea una tarea colectiva y no de unos cuantos. Se trata de democratizar las decisiones.

En la relación con los sindicatos debe privar la certeza y la transparencia. Las reglas sobre el número de comisionados por sindicato, ayudas a los sindicatos, locales sindicales, participación en las comisiones mixtas de escalafón y elaboración de las condiciones generales de trabajo, deben aprobarse por el Pleno de los consejos y guiarse por los

## RENDICIÓN DE CUENTAS, TRANSPARENCIA Y PODER JUDICIAL

principios de pluralidad sindical, equidad y proporcionalidad. La política sindical de los consejos no debe lastimar el sistema de carrera judicial. Los cargos que por disposición de ley sean parte de la carrera judicial deben concursarse y regirse por las normas del servicio judicial de carrera, sin que los criterios sindicales determinen o trastoquen el principio del mérito.

La carrera judicial debe entenderse integralmente y conformarse por las etapas de acceso, permanencia, capacitación, evaluación y responsabilidades. La carrera judicial debe cubrir todas las fases. Las diversas etapas en los concursos de oposición deben ser totalmente públicas. En cuanto a la contratación del personal administrativo debe privilegiarse el perfil y el profesionalismo; pero prohibirse la contratación de parientes de los servidores públicos cuando el acceso al cargo esté determinado sólo por ese factor o de restringir el ingreso de personas que hayan sido inhabilitadas o destituidas de la función pública.

En materia de disciplina judicial y de responsabilidades no se avanzará hasta que los procedimientos respectivos dejen de ser considerados información reservada por la ley. También es indispensable que los sistemas tasados de sanciones que existen en los procedimientos de disciplina judicial sean sustituidos por otros que determinen la sanción en función de la gravedad de la falta. Una de las modificaciones mayores se dará cuando el sistema de impugnaciones en responsabilidades sea sustituido por otro que permita a las personas que interponen quejas o denuncias recurrir al igual que los servidores públicos las resoluciones. Igualmente, los procedimientos de disciplina judicial deben permitir tanto las denuncias anónimas como las facultades de investigación de oficio del consejo con respecto a los derechos fundamentales de los afectados. La finalidad debe ser combatir la impunidad sin dar a los servidores públicos ven-

JAIME CÁRDENAS

tajas procesales indebidas que el resto de los ciudadanos no tienen.

Dentro de los consejos deben existir espacios de reflexión para la innovación judicial. Áreas para repensar el funcionamiento y tareas del consejo y las referentes al Poder Judicial. En estos ámbitos debe ser importante el intercambio de puntos de vista con expertos y grupos de la sociedad civil. Para conectar el trabajo del Poder Judicial con la sociedad es imprescindible establecer vasos comunicantes permanentes con ella. De tales reuniones de trabajo se derivarían sensibilidades internas menos endogámicas y más vinculadas con las expectativas de los sectores sociales.

Sin embargo, lo más importante está en la actitud de los titulares de los consejos para transformar estas instituciones con el respaldo de todos sus servidores públicos. Se debe convencer y no imponer. Son indispensables comportamientos que impliquen relaciones horizontales, que entrañen conductas democráticas, deliberantes e incluyentes para que todos se sientan parte de la obra que se realiza. Hacer del Poder Judicial una institución abierta a la sociedad, que sea garante de los derechos fundamentales, independiente, eficaz, y eficiente, no es tarea de unos cuantos, es un esfuerzo colectivo que requiere humildad y compromiso democrático.

#### **4. Conclusiones**

Para que el Poder Judicial rinda cuentas a la sociedad y sea una institución transparente debe someterse a profundas reformas constitucionales y secundarias. Entre ellas las que tienen relación: 1) con el acceso a la justicia para abrir los tribunales a todos los sectores de la sociedad, 2) con la independencia judicial externa e interna para que el Poder Judicial no esté sometido y subordinado a los poderes fácti-

## RENDICIÓN DE CUENTAS, TRANSPARENCIA Y PODER JUDICIAL

cos, a otros órganos o intereses creados del Poder Judicial. También es imprescindible una reforma que logre formas de organización judicial que permitan la transparencia, la deliberación, la eficiencia y la eficacia.

Son imprescindibles reformas para constituir auténticos tribunales constitucionales en México, ajenos a las inercias y vicios de la Suprema Corte y de los tribunales superiores de justicia. Sin embargo, las reformas mayores consisten en lograr dos cosas: 1) la incorporación de las acciones colectivas para proteger los intereses difusos y colectivos e incorporar de lleno a la sociedad civil organizada al Poder Judicial del país; y, 2) la inclusión de nuevos mecanismos de defensa de la Constitución que permitan un debate social y jurídico más vivo sobre la Constitución y las normas, en concreto me refiero a: las acciones populares o ciudadanas de inconstitucionalidad, la introducción formal del *amicus curiae*, la de las cuestiones de constitucionalidad y la regulación de la inconstitucionalidad por omisión.

Asimismo, es preciso que los consejos de la judicatura tengan autonomía y autoridad frente a la Suprema Corte y los plenos de los tribunales superiores de justicia del país como aquí se ha explicado. Ello deberá implicar que los presidentes de la Corte y de los tribunales no sean presidentes de los consejos, que las atribuciones de revisión de los plenos de los tribunales y de la Corte a los plenos de los consejos se limiten, que la composición de los consejos de la judicatura no sea mayoritariamente judicial y que éstos se ciudadanicen, además de vigorizar a los plenos y comisiones de los consejos mediante nuevas atribuciones. En el funcionamiento de las instituciones judiciales y en los consejos de la judicatura, deberá prevalecer la deliberación pública de los asuntos jurisdiccionales y administrativos.