

# DOCTRINA

## EL NUEVO PAPEL DEL PODER JUDICIAL Y LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA EN MÉXICO\*

MIGUEL CARBONELL

Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid en donde obtuvo la distinción *Cum Laude* por unanimidad. Realizó un diplomado de especialización en Derecho Constitucional y Ciencia Política en el Centro de Estudios Constitucionales, Presidencia del gobierno en Madrid. Fue galardonado con el premio anual de investigación jurídica *Ignacio Manuel Altamirano* (categoría menores de 40 años) por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Entre sus actividades docentes se distingue por ser investigador titular A de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; asimismo lo ha distinguido con el PRIDE nivel C y el Sistema Nacional de Investigadores lo reconoce como investigador nacional nivel 2. Ha sido catedrático en varias instituciones de educación superior de México y del Instituto Nacional de Ciencias Penales; de igual forma ha participado como ponente en diversos foros y seminarios. Sus líneas de investigación se concentran en las materias de Derecho Constitucional, derechos humanos y multiculturalismo. Autor de varios libros y artículos publicados en revistas especializadas, ha colaborado así mismo como autor y coordinador de obras colectivas, entre las que se distinguen: *La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*; *En busca de las normas ausentes*; *La Constitución pendiente. Agenda mínima de reformas constitucionales*; *Comentarios a la reforma constitucional en materia indígena*; *Derechos fundamentales y Estado*; *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado* (1ª y 2ª eds.); *Elementos de técnica legislativa*; *Derecho a la información y derechos humanos*; *Constitucionalismo iberoamericano del siglo XXI*. También es autor de trabajos en revistas de difusión y otros escritos menores así como de aproximadamente 70 artículos publicados en diversos periódicos mexicanos de distribución nacional y local, sobre temas jurídico-políticos y universitarios principalmente. En su desarrollo profesional cabe destacar su participación como abogado litigante; asesor en la Procuraduría Auxiliar General de Asesoría, Conciliación y Quejas de la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo; asesor de Consejero Ciudadano del Consejo General y asesor de Consejero Electoral en el Instituto Federal Electoral; asesor editorial de la revista *Gobiernos. El año electoral*; secretario particular del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM se ha desempeñado como Jefe de Sección de la Secretaría Académica y Coordinador de la Unidad de Extensión Académica y Proyectos Editoriales, entre otros.

Sumario: I. Introducción.  
II. El fortalecimiento de la democracia y los jueces.  
III. Los peligros de una transición sin árbitros. IV. Un Estado de Derecho por construir. V. Bibliografía básica.

### I. Introducción

Hasta hace poco tiempo, el Poder Judicial en México era irrelevante para efectos de la explicación del funcionamiento del sistema político. Su actividad no formaba parte de las preocupaciones de los partidos

políticos; el tema de la justicia no se asomaba casi nunca en las campañas electorales y a los ciudadanos les preocupaba solamente en su vertiente policíaca, sin comprender muy bien qué es lo que hacían los jueces.

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

creciendo de forma notable en los últimos años.

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

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

\* Este texto fue publicado originalmente en el libro *Estudios sobre federalismo, justicia, democracia y derechos humanos. Homenaje a Pedro J. Frías*, cuyos derechos de autor detenta el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). El Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y el doctor Miguel Carbonell han otorgado a la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México el permiso correspondiente para reproducirlo en este número del órgano informativo. *Estudios sobre federalismo, justicia, democracia y derechos humanos. Homenaje a Pedro J. Frías*; Hernández, Antonio María y Valadés, Diego (coords.), México, IJ-UNAM, Serie Doctrina Jurídica, núm. 146, 2003.

<sup>1</sup> Como expone Luis Pásara, "En América Latina, los órganos judiciales han desempeñado, en términos generales, un papel poco relevante para el funcionamiento democrático.... Durante los regímenes autoritarios, los jueces dejaron de sancionar de acuerdo a la ley las violaciones sistemáticas de los derechos humanos... Durante los regímenes democráticamente elegidos, los jueces tendieron a representar unos de los baluartes del conservadurismo social, salvo que presiones económicas o políticas

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

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

manteniendo un sistema de cosas que hace de la violación de los postulados del Estado de Derecho su regla de cada día.<sup>3</sup>

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

## II. El fortalecimiento de la democracia y los jueces

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

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

El entorno económico menos protegido, abierto al intercambio con otros países y a una competencia hasta hace poco inexistente, demanda un sistema ágil de solución de controversias, el cual a su vez es condición necesaria para que pueda existir un mínimo de seguridad jurídica para los inversionistas.<sup>4</sup>

En México, por años, los jueces habían jugado un papel menor en la arquitectura del Estado. La dominación priísta había alcanzado también a acallar y mantener subordinado a un poder que contaba con pocos recursos y cuyos integrantes en su gran mayoría nunca lucharon por la entonces imposible tarea de hacer

---

indujeran una decisión judicial de signo distinto... En la mayor parte de la región, el llamado Poder Judicial ha adoptado un perfil institucional más bien discreto. Incapaz de ejercer control legal efectivo sobre fuerzas políticas y económicas, el juez ha ocupado claramente un lugar bastante más reducido que aquél que le aparece adjudicado en los textos constitucionales... De allí que, en términos generales, la institución haya recibido poca atención; de las fuerzas conservadoras, en razón de que la aquiescencia judicial les ha estado relativamente garantizada; de las fuerzas transformadoras, debido a que el cambio de jueces y justicia no parecía relevante ni factible", *"Justicia y ciudadanía realmente existentes"*, *Política y Gobierno*, vol. IX, núm. 2, México, segundo semestre de 2002, p. 362.

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

<sup>3</sup> Al respecto son muy interesantes las consideraciones de Ernesto Garzón Valdés, "Estado de Derecho y democracia en América Latina", en Carbonell, Miguel, Orozco, Wistano y Vázquez, Rodolfo (comps.), *Estado de Derecho. Concepto, fundamentos y democratización en América Latina*, México, Siglo XXI/UNAM/ITAM, 2002, pp. 205 y ss.

<sup>4</sup> Sobre el tema, Edgardo Buscaglia, "Los principales obstáculos de la reforma judicial en América Latina", en Jarquín, Edmundo y Carrillo, Fernando (eds.), *La economía política de la reforma judicial*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 1997, y Carrillo, Fernando, "Una década de reforma a la justicia", en ídem (ed.), *Democracia en déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 2001, entre otros.

valer la Constitución frente a los designios presidenciales. El diseño del ordenamiento jurídico tampoco ayudaba, puesto que el régimen posrevolucionario había tomado las suficientes precauciones para que la Constitución y las leyes no permitieran que los jueces ejercieran el papel que les corresponde en un Estado democrático de Derecho.

Las cosas, pese a todo, han ido cambiando de forma importante en los últimos años, también en nuestro caso por presiones del renovado entorno económico impulsado por los últimos gobiernos. Para empezar, desde 1990 se comienzan a aumentar de manera muy sensible los recursos económicos y materiales para el Poder Judicial federal. Si para 1980 el presupuesto del Poder Judicial federal alcanzaba apenas el 0.06% del total del presupuesto federal, en el año 2000 había saltado hasta el 0.56%; pero lo verdaderamente sorprendente es que sólo dos años después se había casi duplicado, para llegar a significar el 1% del presupuesto federal.<sup>5</sup>

También el número de órganos judiciales federales ha crecido, seguramente como consecuencia del mayor apoyo presupuestal, aunque igual en virtud de las mayores cargas de trabajo que han ido enfrentando los tribunales. En 1970 había 55 juzgados de distrito; en 2001, eran ya 252, es decir, su número se había multiplicado casi por 5, mientras que la población pasó en el mismo tiempo de 48 a 99 millones de personas, es decir, en esos años se duplicó. En 1970

existían en todo el país 13 tribunales colegiados de circuito, pero en 2001 eran ya 154, es decir, su número se había multiplicado casi por 12.<sup>6</sup>

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

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

mientras que entre 1995 y 1997 se interpusieron 95.

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

C) La Corte ha limitado en algunos casos su actuación, negándose a entrar al fondo de asuntos que podrían haberle generado fuertes roces con los otros dos poderes de la Federación. Así, por ejemplo, ha sostenido, en un caso relativo al Distrito Federal, que el Presupuesto de Egresos no es revisable por los jueces, con lo cual les ha dado a los diputados que anualmente lo aprueban la posibilidad de que pongan o quiten del presupuesto lo que quieran (permitiendo de esa forma que el presupuesto viole la Constitución por no contemplar la asignación de recursos que

<sup>5</sup> Los datos completos en Fix Fierro, Héctor, «La reforma judicial en México. ¿De dónde viene? ¿Hacia dónde va?», *Documento de trabajo*, IJ-UNAM, noviembre de 2002, p. 22

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 27.

<sup>7</sup> González Compeán, Miguel y Bauer, Peter, *Jurisdicción y democracia. Los nuevos rumbos del Poder Judicial en México*, México, CIDAC, Cal y Arena, 2002, p. 157.

<sup>8</sup> Un resumen de esos y otros asuntos importantes se encuentra en González Compeán y Bauer, obra citada, pp. 363 y ss.

ordena la Carta Magna para alguna área en concreto, como pueden ser la de salud o la de vivienda).<sup>9</sup> De la misma manera, recientemente ha sostenido un criterio muy restrictivo al revisar las controversias constitucionales interpuestas contra la llamada «reforma constitucional en materia indígena», en donde la Corte –sin justificación ninguna– revoca un criterio anterior sostenido en el amparo de Manuel Camacho Solís, según el cual el procedimiento de reforma constitucional podía ser revisado por el Poder Judicial federal para el efecto de verificar que se hubiera cumplido con las formalidades establecidas en el artículo 135 de la Constitución.<sup>10</sup>

### III. Los peligros de una transición sin árbitros

Con las preocupaciones del caso, se podría convenir en que algunos de los aspectos anteriores dan cuenta de un paso adelante en el intento de ir juridificando la incipiente democracia mexicana. La mayor presencia de los jueces se ha correspondido históricamente en muchos países que han llevado a cabo transiciones a la democracia, con periodos en los que se ha privilegiado el imperio de la ley por encima de los arreglos político-partidistas.

En la mayor parte de los países que han logrado avanzar en la consolidación democrática, se han creado tribunales constitucionales que han actuado sirviendo de árbitros entre las partes en liza, a

la vez que dejaban claro para todos los actores que los derechos de los ciudadanos no podían ser objeto de ninguna clase de regateo político ni estaban a la libre disposición de los partidos con representación parlamentaria.

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

También en América Latina tenemos ejemplos de jurisdicciones que han estado a la altura de los tiempos que les ha tocado vivir. Son célebres las resoluciones de la Corte Constitucional colombiana al conocer de procesos de acción de tutela por medio de las cuales se mandaron a poner drenaje en barrios marginales o a través de las que se aseguraba una correcta impartición de justicia dentro de las comunidades indígenas de ese país. También la Sala Constitucional de Costa Rica tiene en su haber varios precedentes que han demostrado la pertinencia de los jueces constitucionales.

En Guatemala, el Tribunal Constitucional paró un golpe de Estado que pretendió dar el entonces presidente Jorge Serrano Elías en 1993.<sup>11</sup>

Los anteriores podrían ser ejemplos a seguir en México, pero por lo que parece nadie les ha prestado atención: ni quienes han diseñado las reformas constitucionales más recientes, ni quienes desde la práctica tienen que proteger los derechos fundamentales y la división de poderes. De esta forma, prevalece en el diseño de la Constitución mexicana un modelo de justicia constitucional a un medio camino entre lo que se hace en Estados Unidos y lo que se tiene en Europa; se trata de un esquema híbrido que –desde mi punto de vista– está arrojando como resultado lo peor de ambos modelos.

Por otro lado, no tenemos en México los grandes jueces que han protagonizado las célebres sentencias que en otros países han permitido el avance de la democracia. Nuestros ministros de la Suprema Corte son personajes que se pueden calificar de discretos, en el mejor de los casos; algunos se esfuerzan, sin demasiado éxito, por cumplir una tarea para la que simplemente no están calificados. Ninguno de ellos se ha destacado por ser un gran teórico del constitucionalismo; tampoco se desprenden de su carrera judicial (de los que la tienen, que no son todos) criterios revolucionarios o grandes hitos que se hayan convertido en jurisprudencia;<sup>12</sup> nunca fueron grandes litigantes. Es

<sup>9</sup> Ver la tesis 24/1999 del pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. IX, abril de 1999, p. 251.

<sup>10</sup> Ver Carbonell, Miguel, "Epílogo. La reforma indígena y la Suprema Corte", en la obra colectiva, *Comentarios a la reforma constitucional en materia indígena*, México, IJ-UNAM, 2002, pp. 145-149.

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

<sup>12</sup> Quizá con la excepción del trabajo que hizo, en algunas de las sentencias de las que fue ponente, el ministro Genaro Góngora Pimentel mientras era magistrado en el Tercer Tribunal Colegiado del Primer Circuito. Trabajo que lamentablemente no ha tenido demasiada continuidad en su desempeño dentro de la Suprema Corte.

decir, a fin de cuentas no se sabe cuáles fueron los méritos que llevaron al Senado a designarlos como ministros a principios de 1995 para integrar lo que, desde un punto de vista material, algunos consideran que es ya un tribunal constitucional.<sup>13</sup>

Tienen a su favor los ministros que el desinterés de los teóricos y de los medios de comunicación no ha permitido un análisis a fondo de sus resoluciones. El día que ese análisis se haga se podrá corroborar lo que algunos analistas ya han avanzado al estudiar varios de los casos importantes que la Corte ha resuelto en los últimos años: la falta de criterios estables de interpretación, los cambios injustificados de criterio, el poco respeto de sus propios precedentes, la falta de una visión global del sistema constitucional y su apego de corto plazo al asunto en turno, o una clara violación de lo dispuesto de manera clara y contundente en el texto constitucional, por mencionar algunos defectos.<sup>14</sup> Y eso por lo que respecta al fondo de su tarea jurisdiccional, pero otro tanto o más se podría señalar sobre la forma de administrar a la Corte o sobre la función que ha desempeñado el Consejo de la Judicatura federal en la supervisión de los tribunales federales, así como en la adscripción y promoción de jueces.

No han faltado los analistas que observan en algunas resoluciones

de la Corte un intento de los ministros de proteger sus propios intereses o de defender una agenda no pública que intentan llevar adelante; en este sentido, González Compeán y Bauer afirman que

Es difícil y temerario, mas no insensato, juzgar las resoluciones recientes de la Suprema Corte a la luz de supuestos pactos o compromisos con el Ejecutivo Federal. Sin embargo, con las advertencias del caso, sí parece justificado cuestionar si la serie de resoluciones que se han estudiado –en particular las más recientes y con notorio impacto en la economía nacional– no son producto de algún tipo de arreglo con el Ejecutivo para consolidar la gobernabilidad democrática y sacar adelante los proyectos de transformación nacional. Si esta hipótesis hubiera de aceptarse, habría que cuestionar los intercambios e insumos de la negociación.<sup>15</sup>

Lo anterior se refleja, a pesar de toda la retórica que desde adentro del aparato judicial se empeña en negarlo, en los bajos niveles de confianza que los ciudadanos tienen en sus jueces y tribunales. Así, por ejemplo, en la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, levantada por la Secretaría de Gobernación en noviembre y diciembre de 2001, solamente el 10.18% de los encuestados dijo tener “mucho confianza” en la Suprema Corte, lo cual ubica a nuestro máximo tribunal por debajo de los niveles de confianza que la gente tiene en su gobernador (o jefe de gobierno, en el caso del Distrito Federal), en los medios de comunicación, en

su presidente municipal (o delegado, en el caso del Distrito Federal), en las grandes empresas o en las agrupaciones de ciudadanos. La Corte, en el nivel de confianza de los encuestados, está ligeramente arriba de los sindicatos y las organizaciones no gubernamentales.<sup>16</sup> En otra encuesta, en la que se entrevistaron a 60 mil ciudadanos en todo el país, el 67% de los encuestados dijo tener «algo» o «nada» de confianza en la Suprema Corte, contra el 6% que dijo tenerle «mucho confianza».<sup>17</sup>

Tiene razón Héctor Fix Fierro cuando afirma que,

la imagen de la justicia en la prensa, la opinión pública o incluso en el medio de la profesión jurídica, es y ha sido, en general, desfavorable y pareciera reflejar una crisis persistente y difundida.<sup>18</sup>

Desde los propios órganos jurisdiccionales federales se ha hablado del «oscuro panorama» de la justicia y se apunta que el Poder Judicial federal se enfrenta *al mayor* descrédito popular de su historia.<sup>19</sup>

Casi a la misma conclusión llegó el relator de la ONU sobre la independencia de los magistrados y abogados, como producto de una visita de trabajo a México en mayo de 2001. Su informe causó gran malestar en algunos miembros del Poder Judicial.<sup>20</sup> Particularmente odiosa les pareció la afirmación del relator en el

<sup>13</sup> En este sentido, Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Los tribunales constitucionales en Iberoamérica*, México, Fundap, SCJN, 2002.

<sup>14</sup> Ver Cossío, José Ramón, *La teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia*, México, Fontamara, 2002.

<sup>15</sup> Obra citada, p. 421.

<sup>16</sup> Los resultados pueden verse en la revista *Este País*, núm. 137, agosto de 2002.

<sup>17</sup> Heras, María de las, “El imperio de la desconfianza”, *Milenio Semanal*, núm. 274, México, 16 de diciembre de 2002, pp. 32 y 33.

<sup>18</sup> *La eficiencia de la justicia (una aproximación y una propuesta)*, México, IJ-UNAM, 1995, pp. 11 y 12.

<sup>19</sup> Entrevista de Agustín Ambríz a Genaro Góngora Pimentel, presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Proceso*, 10 de enero de 1999 (luego recogida en Góngora Pimentel, G., *Encuentros con los medios*, Poder Judicial de la Federación, 1999; las citas en pp. 30 y 31). Más adelante en el mismo libro se sostiene de forma contradictoria, que la confianza en los jueces mexicanos “no está a la baja” (p. 45).

<sup>20</sup> El texto del informe figura en el documento E/CN.4/2002/72/Add. 1.

sentido de que entre el 50 y 70% de los jueces federales eran corruptos (párrafo 63 del Informe), al grado que prepararon un libro para desmentir sus afirmaciones.<sup>21</sup>

#### IV. Un Estado de Derecho por construir

En las páginas anteriores se han intentado aportar razones y ejemplos que permitan entender el papel que en los tiempos recientes está asumiendo el Poder Judicial en México. El horizonte, a la luz de las consideraciones formuladas, no se anuncia promisorio. Los rezagos son impresionantes (en ésta como en tantas materias) y las personas que están al frente de la responsabilidad no siempre han dado muestra de tener las cualidades que el reto exige. Pese a todo, es obvio que la forma en que tradicionalmente ha funcionado el sistema político ha cambiado y que como parte de ese cambio tenemos hoy un Poder Judicial que ya no es «el tercer ausente» dentro del esquema de división de poderes.

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

##### 1. El diseño institucional

Las reformas constitucionales en materia judicial han sido erráticas en no pocas ocasiones. Atadas a la coyuntura, no han tenido la altura de miras para hacer un

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

##### 2. Los obstáculos procesales y sociales para el acceso a la justicia

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

Como indica Boaventura de Sousa,

Estudios revelan que la distancia de los ciudadanos en relación con la administración de justicia es tanto mayor mientras más bajo es el estrato social al que pertenecen y que esa distancia tiene como causas próximas no sólo factores sociales y culturales, aunque unos y otros puedan estar más o menos remotamente relacionados con las desigualdades económicas.

En primer lugar, los ciudadanos de menores recursos tienden a conocer muy poco sus derechos y, en consecuencia, a tener más dificultades para reconocer un problema que los afecta como un problema jurídico. Pueden ignorar los derechos en juego o ignorar las posibilidades de arreglo jurídico... Los datos muestran que los individuos de las clases bajas dudan mucho más que los otros para recurrir a los tribunales, incluso cuando reconocen que están frente a un problema legal.<sup>22</sup>

La reforma del acceso a la justicia pasa, en primer lugar, por crear mecanismos procesales que permitan una mejor protección de los derechos fundamentales, muchos de los cuales hoy en día no se encuentran tutelados en México por garantía jurisdiccional alguna; en este contexto, conviene recordar que,

A estas alturas se cuenta con información suficiente y lo bastante contrastada como para sostener que la existencia de una garantía jurisdiccional de un determinado estándar de calidad es condición necesaria, aunque no suficiente, para que los derechos humanos puedan gozar de algún grado estimable de realización práctica.<sup>23</sup>

##### 3. La falta de capacitación del personal judicial

En México, como se apuntaba en el inciso A *supra*, todavía no hemos discutido qué modelo de juez requiere la incipiente democracia que estamos comenzando a vivir, ni cuáles son las «virtudes judiciales»<sup>24</sup> que deben tener para mantenerse o promoverse en la carrera judicial. La cultura judicial, como no podía ser de otra forma luego de vivir más de 70 años en un régimen

<sup>21</sup> Respuesta al Informe del Relator de la ONU para la independencia de jueces y abogados, México, Poder Judicial de la Federación, 2002; ver también, Ortiz Ahlf, Loretta (comp.), *Mitos y realidades de un informe*, México, UIA-Noriega Editores, 2002.

<sup>22</sup> Sousa Santos, Boaventura, *De la mano de Alicia. Lo social y lo político en la postmodernidad*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores, 1998, pp. 204 y 205.

<sup>23</sup> Andrés Ibáñez, Perfecto, "Garantía judicial de los derechos humanos", *Claves de Razón Práctica*, núm. 90, Madrid, marzo de 1999, p. 10.

<sup>24</sup> El término es de Manuel Atienza, en su ensayo titulado, justamente, "Virtudes judiciales. Selección y formación de los jueces en el Estado de Derecho", *Claves de Razón Práctica*, núm. 86, Madrid, octubre de 1998, reproducido en Carbonell, Miguel, Fix Fierro, Héctor y Vázquez, Rodolfo (comps.) *Jueces y Derecho. Problemas contemporáneos*, México, UNAM, Porrúa, 2003.

autoritario, no parece muy preocupada del proceso de apertura democrática, y mantiene viejos rituales de cerrazón, secretismo y sigilo que no tiene demasiada justificación en la actualidad.

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

En la tarea de mejoramiento de la justicia y en la superación de las condicionantes culturales de los jueces también deben participar los otros poderes, para evitar -por ejemplo- que se siga permitiendo que los gobernadores de las entidades federativas lo primero que hagan cuando lleguen al cargo sea cambiar a los jueces y magistrados locales para poner a sus amigos; o para que sea innecesario que el presidente de la Suprema Corte le tenga que recordar a los poderes Legislativo y Ejecutivo que el Judicial es otro poder y que los problemas que resuelven los jueces «no son enchiladas».<sup>25</sup>

#### V. Bibliografía básica

ANDRÉS IBÁÑEZ, Perfecto, "Garantía judicial de los derechos

humanos", *Claves de Razón Práctica*, núm. 90, Madrid, marzo de 1999.

\_\_\_\_\_, "Democracia con jueces", *Claves de Razón Práctica*, núm. 128, Madrid, diciembre de 2002.

ATIENZA, Manuel, "Virtudes judiciales. Selección y formación de los jueces en el Estado de Derecho", en Carbonell, Miguel; Fix Fierro, Héctor; y Vázquez, Rodolfo (comps.), *Jueces y Derecho. Problemas contemporáneos*, México, UNAM, Porrúa, 2003.

CARBONELL, Miguel, *La Constitución pendiente. Agenda mínima de reformas constitucionales*, México, IJ-UNAM, 2002.

\_\_\_\_\_, "Poder Judicial y reforma del Estado en México", *Diálogo y Debate de Cultura Política*, año 2, número 7, enero-marzo de 1999.

\_\_\_\_\_, "Algunas posibles reformas al Poder Judicial en México", en Vega Gómez, Juan y Corzo Sosa, Edgar (coords.), *Tribunales y justicia constitucional. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, IJ-UNAM, 2002.

\_\_\_\_\_, Fix Fierro, Héctor y Vázquez, Rodolfo (comps.) *Jueces y Derecho. Problemas contemporáneos*, México, UNAM-Porrúa, 2003.

COSSÍO, José Ramón, *La teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia*, México, Fontamara, 2002.

FERRAJOLI, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, 2ª ed., Madrid, Trotta, 2001.

\_\_\_\_\_, "Pasado y presente del Estado de Derecho", en Carbonell, Miguel (comp.), *Neoconstitucionalismo(s)*, Madrid, Trotta-UNAM, 2003.

FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, *Los tribunales constitucionales en Iberoamérica*, México, Fundap, SCJN, 2002.

FIX FIERRO, Héctor, *La eficiencia de la justicia (una aproximación y una propuesta)*, México, IJ-UNAM, 1995.

\_\_\_\_\_, "La reforma judicial en México. ¿De dónde viene? ¿Hacia dónde va?", *Documento de trabajo*, número 31, IJ-UNAM, noviembre de 2002.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *Poder Judicial y Ministerio Público*, 2ª ed., México, Porrúa, 1997.

GONZÁLEZ COMPEÁN, Miguel y BAUER, Peter, *Jurisdicción y democracia. Los nuevos rumbos del Poder Judicial en México*, México, CIDAC, Cal y Arena, 2002.

PÁSARA, Luis, "Justicia y ciudadanía realmente existentes", *Política y Gobierno*, vol. IX, núm. 2, México, segundo semestre de 2002.

VALADÉS, Diego, "Los consejos de la judicatura: desarrollo institucional y cambio cultural", *Documento de trabajo*, núm. 29, IJ-UNAM, octubre de 2002.

<sup>25</sup> Ambos extremos se encuentran recogidos en la entrevista al entonces presidente de la Suprema Corte, publicada en *La Jornada*, el 2 de diciembre de 2002.