

ELEMENTOS PARA EL DISEÑO CONSTITUCIONAL DEL SISTEMA DE JUSTICIA

Julio RÍOS FIGUEROA *

Uno de los elementos centrales de las aproximaciones prácticas y teóricas a la construcción de un estado derecho es que mediante la eliminación de actores totalmente autónomos, libres de rendición de cuentas, un sistema bien diseñado de frenos y contrapesos puede limitar el uso arbitrario y abusivo del poder. Sin embargo, lograr un marco institucional que cumpla este aparentemente sencillo requisito es una tarea monumental. Considérese, por ejemplo, el diseño del sistema de justicia: mientras que un Poder Judicial independiente y honesto puede limitar el uso arbitrario de recursos públicos por parte de los representantes electos en los órganos ejecutivo y legislativo, un Poder Judicial que no rinda cuentas a nadie puede incluso aumentar la corrupción si los jueces o fiscales no son honestos (*cf.* Rose-Ackerman, 1999; Shleifer y Vishny, 1993; Svensson, 2005). En otras palabras, sin rendición de cuentas la independencia judicial puede minar el Estado

*Doctor y maestro en Ciencia Política por la Universidad de Nueva York (NYU), y fue Hauser Research Scholar en la escuela de leyes de la misma universidad. Licenciado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales por el CIDE. Profesor e investigador en la División de Estudios Políticos del CIDE; pertenece al Sistema Nacional de Investigadores Nivel II.

HACIA UNA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

de derecho (*cfr.* Capelleti, 1985; Ferejohn, 1999; Guarnieri, 2003; Przeworski y Maravall, 2003).

La lógica del sistema de frenos y contrapesos se utiliza generalmente para pensar la relación entre ramas del Gobierno. Sin embargo, y ésta es la propuesta principal de este texto, también puede ayudarnos como guía para pensar las relaciones entre distintas instituciones y actores dentro de una rama de Gobierno. En este ensayo utilizo como guía el principio de “eliminación de actores libres de rendición de cuentas” para pensar el diseño de la rama judicial. En particular, ofrezco algunas reflexiones sobre el modo en que se pueden tejer las relaciones entre las instituciones que forman tanto el sistema de procuración de justicia —policía judicial y fiscales de varios tipos y niveles— como el sistema de administración de justicia —jueces de varios tipos y niveles y órganos de gobierno judicial—.

I. Los fines del sistema de justicia

Es difícil pensar en el diseño institucional del sistema de justicia si no se parte de los fines que se persiguen. Se ha argumentado, por ejemplo, que el Poder Judicial y sus reformas pueden evaluarse respecto a qué tanto alcanzan tres objetivos: independencia “interna” y “externa” de los actores (*e.g.* jueces y fiscales)¹, eficiencia en la impartición de justicia, y acceso de los ciudadanos a la justicia (Hammergren, 2006; Prillaman, 2000). Otros autores enfatizan que lo primero que esperan los ciudadanos de la admi-

¹ Independencia externa se refiere a la relación de jueces y fiscales frente a los otros poderes políticos y las partes en el juicio. Independencia interna se refiere a la relación de jueces y fiscales con sus superiores jerárquicos.

ELEMENTOS PARA EL DISEÑO CONSTITUCIONAL DEL SISTEMA DE JUSTICIA

nistración de justicia es que ésta resuelva con rapidez los pleitos, “quizá sea la brevedad del proceso más importante que la corrección del fallo” (Nieto, 2005: 37). Nótese que una vez que se asume un objetivo principal para la rama judicial el diseño de la misma debería servir a este fin y que distintos objetivos pueden implicar diseños muy diferentes. Por ejemplo, si lo que se busca es maximizar la rapidez en los procesos el diseño de ciertas instituciones sería distinto que si se busca maximizar el acceso a la justicia, pues en buena medida la rapidez podría lograrse a costa del acceso (al menos a los mecanismos formales de solución de conflictos).

La discusión sobre los fines de la rama judicial se puede elevar en términos del nivel de abstracción. En particular, es posible partir de las funciones fundamentales que el Poder Judicial tiene en una democracia constitucional, a saber: i) favorecer el ejercicio de un Gobierno moderado mediante su participación en el sistema de frenos y contrapesos, en particular mediante el arbitraje de conflictos políticos en el marco establecido por la constitución, y ii) garantizar el cumplimiento los derechos y obligaciones de los ciudadanos tanto en los conflictos que surjan entre ellos como en los que haya entre los ciudadanos y el Estado (Helmke y Ríos-Figueroa, 2011). Esta propuesta tiene dos ventajas. La primera, es que permite tomar elementos como la independencia, eficiencia y el acceso a la justicia como medios para un mejor cumplimiento de las dos funciones del poder judicial y no como fines en sí mismos. Por ejemplo, se pone de manifiesto que la independencia de los jueces es necesaria para que arbitren de manera neutral los conflictos que involucran a autoridades gubernamentales (Burbank y Fried-

HACIA UNA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

man, 2002), mientras que el acceso a la justicia es central para garantizar los derechos ciudadanos (Raz, 1997). La segunda ventaja es que los roles fundamentales del Poder Judicial pueden servir de guía frente a los dilemas inherentes al diseño interno de la rama judicial. Por ejemplo, un sistema que maximice la independencia puede producir jueces que, al no tener que rendir cuentas, desechen casos que deberían decidir o que no tengan incentivos para trabajar eficientemente. Del mismo modo, un sistema que maximice el acceso puede producir tribunales rebasados por el número de asuntos por resolver, lo que a su vez tendería a disminuir la eficiencia².

II. La constelación de instituciones del sistema de justicia

El sistema de justicia tiene dos grandes partes: la relativa a la procuración y la relativa a la administración de justicia. En la primera, podemos distinguir instituciones como la policía judicial y los distintos niveles y tipos de fiscales. En la segunda, podemos distinguir entre distintos tipos y niveles de jueces, y también los órganos de gobierno judicial. Una peculiaridad de ambas partes es que todos los actores —policías, fiscales, jueces— forman parte simultáneamente de una institución jerárquica y del sistema en su conjunto. Por esta razón, cuando hablamos de independencia es importante distinguir entre la dimensión externa (de los actores del sistema respecto de los otros poderes y las partes en los casos) y la dimensión

² Si nuestros únicos criterios para evaluar una reforma judicial son la independencia, la eficacia y el acceso, dilemas como los anteriores nos fuerzan a establecer una jerarquía entre estos criterios lo cual es problemático dado que la independencia per se no es un valor superior o inferior al acceso o la eficiencia. La independencia es importante sólo en la medida en que favorece el gobierno moderado y la mejor protección de los derechos.

ELEMENTOS PARA EL DISEÑO CONSTITUCIONAL DEL SISTEMA DE JUSTICIA

interna (de los actores del sistema respecto de sus superiores). En términos concretos, tenemos al menos las siguientes instituciones dentro de la procuración: policía judicial, ministerio público o fiscalía, fiscalía de jurisdicción especializada, y a la cabeza el fiscal general. Dentro de la administración tenemos: cortes y tribunales, cortes de jurisdicción especializada, y a la cabeza los tribunales superiores. Y hay que añadir el órgano de gobierno judicial como el Consejo de la Judicatura, que puede servir a una o a ambas partes.

Dentro de cada una de estas instituciones, es necesario establecer incentivos que generen (1) la motivación en los actores de cumplir bien con sus funciones y (2) que les otorguen los poderes y capacidades necesarios para cumplir eficazmente con esos motivos. En particular, los sistemas de nombramiento, remoción y duración en el cargo deben ser tales que les den incentivos a los actores para revisar la actuación de otros actores tanto en la rama judicial como en las otras ramas de gobierno. Aquí el elemento central es la combinación de independencia y responsabilidad: los actores no pueden ser nombrados por aquéllos a quienes tienen que vigilar, o si lo son, su nombramiento al menos debe ser ratificado por un actor por intereses distintos o por un periodo de tiempo suficiente para romper el vínculo con el órgano que nombra. Al mismo tiempo, estos actores tienen que responder por sus acciones ante un órgano que pueda sancionar colusiones indebidas y premiar acciones independientes. Aquí el elemento central es que estos actores sean revisados por un órgano profesional al que los actores no tengan la tentación de complacer (e. g. que no le deban el puesto o que no determine del todo su progreso profesional).

HACIA UNA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

Por otro lado, los poderes de revisión, discreción y decisión de los actores del sistema judicial deben ser tales que les haga posible hacer su trabajo con eficacia. Actores sin capacidades reales medran el sistema y aumentan la ineficacia. Aquí el elemento central es que los fiscales tengan amplios poderes y discreción para investigar delitos e imputar cargos, observados a su vez por las víctimas y un juez de proceso. Y, para los jueces, el elemento central es que éstos cuenten con los poderes de revisión de legalidad y constitucionalidad suficientes para detener arbitrariedades de parte de otros servidores públicos y para castigar a los culpables. Al igual que en el punto anterior, los actores en los niveles inferiores deben estar aislados de presiones indebidas por parte de los superiores, y protegidos (a la vez que vigilados) tanto por el órgano de gobierno judicial como por los usuarios del sistema. Para este último punto, y como combustible del sistema, el acceso a la justicia debe ser lo más amplio posible, combinando mecanismos de resolución formal con mecanismos alternativos para evitar la sobrecarga de procesos. En concreto, se deben reducir al mínimo los requisitos legales para interponer demandas, las trabas para contar con un abogado defensor, los obstáculos para interponer quejas y para revisar el estado en que se encuentra el proceso, etcétera.

III. Algunas ideas concretas a partir de la configuración actual de la rama judicial en México

La arquitectura institucional del Poder Judicial en México, tanto a nivel federal como a nivel estatal, presenta varios elementos que pueden ser mejorados. A nivel federal,

ELEMENTOS PARA EL DISEÑO CONSTITUCIONAL DEL SISTEMA DE JUSTICIA

por ejemplo, a través de una larga lista de sucesivas reformas judiciales (e.g. Fix-Fierro, 2003), se ha llegado a una excesiva concentración de funciones en la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) que cumple simultáneamente las tareas jurisdiccionales de un tribunal constitucional y de una corte suprema. Además, cumple tareas de administración de recursos materiales y humanos del Poder Judicial mediante su intervención directa (en el nombramiento y funcionamiento) en el Consejo de la Judicatura e indirecta (mediante la revisión de decisiones del Consejo). La SCJN también interviene en la composición del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Por otro lado, la dependencia funcional y administrativa del Ministerio Público con el Poder Ejecutivo ha producido conflictos de interés y un uso partidista de la justicia (Ríos-Figueroa, 2012; Zepeda Lecuona, 2004).

A nivel estatal, la actividad reformativa de los sistemas de justicia no se queda atrás (gráfica 1, tomada de Ríos Figueroa y Soto Tamayo, 2014). En particular, siguiendo las reformas establecidas a nivel federal, los estados han progresivamente incluido consejos de la judicatura y tribunales constitucionales en sus respectivas constituciones (gráfica 2), y se ha incorporado algunas veces a estos nuevos órganos en temas como la creación y la administración del presupuesto del poder judicial (gráfica 3). Sin embargo, el diseño de los consejos de la judicatura estatales muchas veces le da un peso excesivo al gobernador, o al tribunal superior del estado, en el nombramiento de los consejeros. En algunas otras ocasiones el consejo es un mero tigre de papel que no tiene instalaciones o presupuesto fijos (e. g. Ingram, 2009). Finalmente, si nos cen-

HACIA UNA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

tramos en el Tribunal Superior de Justicia de los estados también podemos ver cambios en el modo de nombramiento, remoción y duración de los magistrados (gráfica 3). Sin embargo, a pesar de todos estos cambios, el nivel de independencia de los magistrados es todavía bastante bajo (gráfica 4). Tomando en cuenta la arquitectura institucional actual de la rama judicial en México, y a partir de las reflexiones expuestas en este ensayo, podemos concluir con algunas recomendaciones.

Es esencial evitar que las tareas jurisdiccionales se confundan con las tareas administrativas. En particular, se debe evitar que el órgano superior tanto de la fiscalía como de los tribunales participe en la administración de recursos materiales o humanos de sus respectivas instituciones. Se deben concentrar en sus labores de investigación, deliberación e interpretación de la Constitución y las leyes. Esto se puede lograr siguiendo dos principios de diseño: i) la Fiscalía debe ser autónoma, no formar parte ni del Poder Ejecutivo ni del Poder Judicial; ii) debe haber una carrera ministerial o fiscal, similar a la carrera judicial; iii) debe haber un Consejo de la Magistratura que sirva tanto a jueces como a fiscales, que se encargue de la administración de recursos humanos y materiales de ambas instituciones, y que no esté subordinado ni a la Fiscalía General ni al Tribunal Superior; iv) se debe buscar una mayor “horizontalidad” en el sistema, por ejemplo reduciendo la distancia tanto en relevancia como en salarios entre los niveles superiores e inferiores de la Fiscalía y los Tribunales; v) se debe promover el “asenso estático” de los integrantes de la rama judicial, y la valoración de los niveles inferiores de la jerarquía.

IV. Conclusiones

En suma, un buen diseño institucional del sistema de procuración y administración de justicia debe evitar grados extremos de concentración o desconcentración. En un sistema más desconcentrado el número de actores institucionales cuyo consenso es requerido para adoptar una decisión es mayor, lo cual contribuye a disminuir la arbitrariedad en la toma de decisiones (es decir, la imposición del punto de vista de un actor institucional) pero también puede disminuir la rapidez en la toma de decisiones y aumentar el potencial de conflicto entre diversas instituciones. Por lo tanto, es necesario buscar un grado de centralización intermedio que fomente la eficiencia y disminuya el conflicto entre instituciones pero al mismo tiempo evite la imposición de decisiones por parte de un actor. El sistema de procuración y administración de justicia también puede variar respecto a qué tan accesible es para los ciudadanos y un buen diseño institucional también debe evitar grados extremos de accesibilidad. Un acceso muy amplio que permite que cualquier caso pueda ser llevado a los tribunales genera problemas de carga de trabajo y costos administrativos que terminarían por impedir que el Poder Judicial proteja de manera eficiente los derechos de los ciudadanos. Por otro lado, un acceso demasiado restringido impide que casos relevantes de violaciones de derechos lleguen a los tribunales y que la respuesta del Poder Judicial ante tales violaciones sea efectiva. Por lo tanto, al igual que con el grado de centralización, el diseño óptimo requiere un nivel intermedio de acceso que facilite a los ciudadanos llevar sus quejas a las cortes pero que impida que

HACIA UNA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

el número de asuntos inunde la justicia constitucional y la haga ineficiente³.

El diseño óptimo depende de las circunstancias específicas y, por tanto, no hay uno solo, pero lo que es cierto es que sí es posible encontrar algunas guías básicas para que la rama judicial pueda cumplir con sus dos fines constitucionales principales: i) favorecer el ejercicio de un Gobierno moderado mediante su participación en el sistema de frenos y contrapesos, en particular mediante el arbitraje de conflictos políticos en el marco establecido por la constitución, y ii) garantizar el cumplimiento los derechos y obligaciones de los ciudadano tanto en los conflictos que surjan entre ellos como en los que haya entre los ciudadanos y el Estado.

V. Referencias

Burbank, Steven B. y Friedman, Barry, 2002, “Reconsidering Judicial Independence”, en Burbank, Steven B. y Friedman, Barry (eds.), *Judicial Independence at the Crossroads: An Interdisciplinary Approach*, Nueva York, Sage Publications Inc.

Capelleti, Mauro, 1985, “Who Watches the Watchmen? A Comparative Study on Judicial Responsibility”, en Shetreet, S. y Deschenes, J. (eds.), *Judicial Independence. The Contemporary Debate*, Amsterdam, Martinus Nijhoff.

³ Nótese que el grado de desconcentración y el grado de accesibilidad pueden estar relacionados y diferentes combinaciones de los mismos pueden producir tipos distintos de sistemas de administración de justicia. Por ejemplo, un sistema con altos grados de ambos elementos sería altamente ineficiente y uno con bajos grados de ambos sería muy arbitrario. Las otras combinaciones, por ejemplo baja desconcentración pero amplio acceso, producen tipos más complejos. La discusión de estas combinaciones está fuera de los límites de este capítulo.

ELEMENTOS PARA EL DISEÑO CONSTITUCIONAL DEL SISTEMA DE JUSTICIA

Ferejohn, John, 1999, “Independent Judges, Dependent Judiciary. Explaining Judicial Independence”, *Southern California Law Review* 72(2).

Fix-Fierro, Héctor, 2003, “Judicial Reform in Mexico: What Next?”, en Jensen, Erik G. y Heller, Thomas C. (eds.), *Beyond Common Knowledge. Empirical Approaches to the Rule of Law*, Stanford, CA, Stanford University Press.

Guarnieri, Carlo, 2003, “Courts as Instruments of Horizontal Accountability. The Case of Latin Europe”, en Maravall, José María y Przeworski, Adam (eds.), *Democracy and the Rule of Law*, Nueva York, Cambridge University Press.

Hammergren, Lynn, 2006, *Envisioning Reform*, Penn State University Press.

Helmke, Gretchen y Ríos-Figueroa, Julio, 2011, “Introduction: Courts in Latin America”, en Helmke, Gretchen y Ríos-Figueroa, Julio (eds.), *Courts in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press.

Ingram, Matthew C., 2009, *Crafting Courts in New Democracies: The Politics of Subnational Judicial Reform in Brazil and Mexico*.

Nieto, Alejandro, 2005, *El desgobierno judicial*, Madrid, Trotta.

Prillaman, William, 2000, *The Judiciary and Democratic Decay in Latin America. Declining Confidence in the Rule of Law*, Boston, Praeger.

HACIA UNA CONSTITUCIÓN PARA LA CIUDAD DE MÉXICO

Przeworski, Adam y Maravall, Jose M., 2003, *Democracy and the Rule of Law*, Nueva York, Cambridge University Press.

Raz, Joseph, 1997, “The Rule of Law and Its Virtue”, *The Law Quarterly Review*, 93: 195.

Ríos Figueroa, Julio y Soto Tamayo, Luis, 2014. *Instituciones judiciales en los estados de México. Una Perspectiva de largo plazo, 1917-2010*, Mexico.

Ríos-Figueroa, Julio, 2012, “Justice System Institutions and Corruption Control. Evidence From Latin America”, *The Justice System Journal*, 33(2).

Rose-Ackerman, Susan, 1999, *Corruption and Government. Causes, Consequences, and Reform*, Nueva York, Cambridge University Press.

Shleifer, Andrei y Vishny, W., 1993, “Corruption”, *Quarterly Journal of Economics*, 108.

Svensson, Jakob, 2005, “Eight Questions about Corruption”, *Journal of Economic Perspectives*, 19(3).

Zepeda Lecuona, Guillermo, 2004, *Crimen sin castigo. Procuración de justicia penal y administración de justicia en México*, Mexico, CIDAC-FCE.