

PRESENTACIÓN

Los días 13 y 14 de agosto de 1992 se celebró en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, el Coloquio sobre la administración de justicia en Iberoamérica. Este encuentro tuvo como objetivo que cada uno de los ponentes invitados expusiera y evaluara la situación de la administración de justicia en su propio país y formulara propuestas para su mejoramiento.

Al Coloquio asistieron como ponentes los siguientes destacados procesalistas: Olmán Arguedas Salazar (Costa Rica); Roberto O. Berizonce (Argentina); Carlos Parodi Remón (Perú); Jairo Parra Quijano (Colombia); Ada Pellegrini Grinover (Brasil); José Rodríguez Urraca (Venezuela); Manuel Serra Domínguez (España), y Enrique Véscovi (Uruguay). Por México participó como ponente el autor de esta presentación.

Con la invitación para asistir al Coloquio, los ponentes también recibieron un proyecto de esquema de investigación, el cual tuvo como finalidad orientar el contenido de las ponencias para facilitar el debate en el Coloquio. El proyecto de esquema de investigación comprendía los siguientes temas: 1. Antecedentes históricos; 2. Bases constitucionales; 3. Legislación orgánica; 4. Integración y competencia de los órganos jurisdiccionales; 5. Preparación, selección y designación de los juzgadores; 6. Garantías judiciales (independencia judicial, autoridad y responsabilidad); 7. Gobierno de la administración de justicia; 8. Obstáculos al acceso a la justicia; 9. Medios alternativos de solución (conciliación, arbitraje, *ombudsman*), y 10. Propuestas de solución.

La exposición de las ponencias mostró los difíciles caminos por los que ha tenido que avanzar el constitucionalismo en los países de la región, en la búsqueda y consolidación —en algunos casos todavía incipiente— de los valores y condiciones del Estado de derecho.¹

¹ Empleamos esta expresión con el significado que le da Elías Díaz, en su libro ya clásico *Estado de derecho y sociedad democrática*, Madrid, Taurus, 1981, pp. 23-42.

En las ponencias se presenta un panorama de las bases constitucionales que regulan el poder judicial de cada país y de su legislación orgánica, así como de la integración y competencia de sus diversos órganos jurisdiccionales. La información que sobre estos temas se proporciona resulta de gran utilidad para el análisis comparativo y como punto de partida para llevar a cabo investigaciones más amplias.

Las ponencias se ocupan con mayor detenimiento de lo que podemos considerar los temas centrales de la administración de justicia. Decía Couture que de la elección de los jueces depende la suerte de la justicia: “Será buena —sostenía— si la ley permite elegir hombres buenos; será mala si la ley autoriza a elegir hombres malos. El problema de la elección del juez resulta ser, en definitiva, el problema de la justicia”.² Nosotros podemos expresar que si bien la elección del juez no es el único problema de la administración de justicia, sí es seguramente su problema fundamental.

No es exagerado afirmar que la eficacia del ordenamiento jurídico depende, en muy buena medida, de la forma como funcione la administración de justicia. Si bien el derecho se expresa en leyes y códigos que expide el órgano legislativo, su eficacia queda sujeta a la forma en que tales leyes y códigos sean interpretados y aplicados por los tribunales. Y si la eficacia del ordenamiento jurídico reside en la administración de justicia, la eficiencia de ésta descansa en el tipo de juzgadores que se encarguen de impartir justicia.

En las ponencias se pone de manifiesto cómo la preparación de la licenciatura en derecho resulta insuficiente para poder ejercer la función jurisdiccional, por lo que se han venido creando centros o escuelas judiciales, una de cuyas finalidades es la de preparar a los aspirantes a la judicatura de manera adecuada. Además de esta preparación especializada, también se señala la tendencia a exigir concursos de oposición o de méritos para poder obtener un nombramiento judicial. Ésta es una forma que se ha ido difundiendo cada vez más en los países de tradición romano germánica.³

² Couture, Eduardo J., “Las garantías constitucionales del proceso civil”, en *Estudios de derecho procesal en honor de Hugo Alsinas*, Buenos Aires, Ediar, 1946, p. 203.

³ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “Selección y nombramiento de jueces”, en *Toward a Justice with Human Face*, Antwerpen, Bélgica, Deventer, Holanda, 1978, pp. 436-443; del mismo autor, *Los problemas contemporáneos del Poder Judicial*, México, UNAM, 1986, pp. 30-37; Guarnieri, Carlo, *L'indipendenza della magistratura*, Padua, CEDAM, 1981, pp. 177-227.

De las garantías judiciales que se analizan, seguramente la independencia de los jueces es la que mayor atención atrae. La independencia judicial tiene su sustento en el principio de la división de poderes y es actualmente la expresión fundamental de dicho principio. Sin independencia de la magistratura no podría funcionar en modo alguno ese sistema de *frenos y contrafrenos*, de *pesos y contrapesos* en la actividad de cada uno de los poderes, que constituye la esencia de dicho principio.⁴

La independencia del Poder Judicial es una condición indispensable del Estado de derecho, como una garantía fundamental para que los ciudadanos puedan ejercer sus derechos y particularmente para que puedan ser protegidos frente a los actos del poder público. Norberto Bobbio escribía que esta independencia, tal como hoy la conocemos, es un legado del Estado liberal clásico, y ciertamente uno de los pilares sobre los cuales se erige el Estado de derecho, es decir el pilar del tercer poder. “Que la magistratura sea un tercer poder quiere decir que ella no se identifica más con el Poder Ejecutivo, y no depende más directamente como la administración pública de ese poder”.⁵

Debemos reconocer que en nuestros países, en los cuales hay una tradición de predominio del Poder Ejecutivo, no ha sido tarea fácil la de buscar fortalecer al Poder Judicial en sus relaciones con los otros poderes formales del Estado. Y si bien en el terreno de lo que se llama la independencia judicial orgánica se ha logrado avanzar, todavía falta mucho por hacer en la mayor parte de nuestros países.

La independencia orgánica del Poder Judicial es una condición necesaria para que pueda existir la independencia judicial funcional; es decir, la independencia de cada juez al ejercer su función. En otra ocasión hemos expresado que la independencia judicial funcional consiste en la situación institucional que permite a los juzgadores emitir sus decisiones conforme a su propia interpretación de los hechos y del derecho vigente en cada caso concreto, sin tener que someterse a indicaciones o sugerencias provenientes de los otros

⁴ Cfr. Cueva, Mario de la, *La idea del estado*, México, UNAM, 1975, p. 98; Ovalle Favela, José, “El principio de la división de poderes y el Poder Judicial federal”, en *Temas y problemas de la administración de justicia en México*, 2a. ed., México, Miguel Ángel Porrúa, 1985, pp. 203-217.

⁵ Bobbio, Norberto, “Quale giustizia, quale legge, quale giudice”, en *L'ordinamento giudiziario*, textos coordinados por Alessandro Pizzourusso, Bolonia, I'l Mulino, 1974, p. 166.

poderes formales —sobre todo, del Ejecutivo— o de lo demás juzgadores —particularmente, de sus superiores jerárquicos.⁶

Cuando afirmamos que la independencia judicial orgánica es una condición para la independencia judicial funcional, no desconocemos que aun sin la primera han existido casos ejemplares de juzgadores que han afirmado su independencia personal frente al poder público. La historia de nuestros países es rica en esta clase de ejemplos. Pero la independencia judicial no debe basarse exclusivamente en el valor, en la decisión o en la actitud personal de algunos juzgadores, sino en la existencia de esa situación institucional que propicie esa conducta independiente del juzgador, el cual en su función, como lo dicen algunos textos constitucionales, sólo debe estar sometido al imperio de la ley.

Con su habitual maestría, Calamandrei afirmaba que la independencia de los juzgadores significa

que *en el momento de hacer justicia*, es decir, en el momento de aplicar el derecho al hecho controvertido no está el juez obligado a obedecer a nadie más que a la ley y a su propia conciencia, sin recibir órdenes de quien quiera que sea, aunque ellas proviniesen de su superior jerárquico [...] Todos los jueces, desde el más modesto conciliador hasta el más alto magistrado de casación, aun hallándose a los efectos administrativos en distintos grados jerárquicos, tienen la misma dignidad en el momento en que juzgan dentro de los límites de su competencia respectiva: en ese momento, pese a la jerarquía, por encima de ellos no está más que la ley, que su conciencia debe entender directamente sin sugerencias de intermediarios; toda intromisión que se intente en ese momento, constituye una ofensa a la justicia, igualmente grave para quien la comete que para quien la sufre.⁷

Es obvio que para lograr la independencia judicial no es suficiente con proclamarla en los textos constitucionales, tal como ya ocurre actualmente. Es preciso, entre otras cosas, proveer un sistema adecuado de nombramiento de jueces y magistrados, basado en concursos abiertos de oposición y de méritos en los que prevalezca el

⁶ “La independencia judicial en el derecho mexicano”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, año XVII, núm. 49, enero-abril de 1984, p. 72; y en *Teoría general del proceso*, México, Harla, 1991, p. 113.

⁷ Calamandrei, Piero, *Instituciones de derecho procesal civil según el nuevo código*, trad. de Santiago Sentís Melendo, Buenos Aires, EJEJA, 1973, vol. II, pp. 41-42.

reconocimiento a la capacidad, los conocimientos y el apego a los valores de la honradez y la rectitud; que deben presidir la conducta de los juzgadores; asegurar a éstos su estabilidad en el cargo y el derecho a obtener ascensos en condiciones predeterminadas; una remuneración decorosa y el reconocimiento que merece la dignidad de su función.

La garantía de autoridad es esencial para que los juzgadores puedan hacer efectivas sus determinaciones de trámite durante el proceso y sus resoluciones de fondo, sus sentencias. Pero es igualmente esencial la responsabilidad, es decir, la posibilidad de exigir en forma institucional la sanción de aquellas conductas de los juzgadores que infrinjan la Constitución o las leyes. Y dentro de este rubro caben, como es lógico, tanto la responsabilidad administrativa, la responsabilidad civil y la responsabilidad penal.

Si la garantía de independencia debe hacer posible a los juzgadores emitir sus decisiones sin tener que estar sometidos a las influencias o a las presiones de los otros poderes formales ni de los llamados factores reales de poder, y si la garantía de autoridad busca la efectividad en el cumplimiento de las resoluciones del juzgador, la garantía de responsabilidad debe constituir un contrapeso, un límite necesario para que el juzgador ejerza su independencia y su autoridad dentro de los marcos del derecho, de tal modo que si no lo hace así, deberá sujetarse a los procedimientos a través de los cuales se determine si incurrió o no en responsabilidad civil, administrativa o penal.

Decía Couture que el juez, una vez aseguradas su independencia y su autoridad, “tiene en sus manos tal cúmulo de poder que supera al que cualquier otro hombre tiene dentro del sistema de derecho. En esa situación —señalaba—, sólo la responsabilidad plena en el uso de la autoridad puede constituir un eficaz medio de contención”.⁸

Y concluía el gran maestro del procesalismo iberoamericano:

Sin un efectivo régimen de responsabilidad judicial, todo el sistema de derecho corre riesgo. El poder decidir sobre el honor, la fortuna y la libertad de un semejante, constituye la suprema potestad en el orden humano. Del despotismo de los otros poderes del Estado queda siempre un recurso ante el Poder Judicial; en tanto que del despotismo del Poder Judicial no queda recurso alguno. Cuando se afirma que el

⁸ Couture, *op. cit.*, *supra*, nota 2, p. 209.

Poder Judicial es la ciudadela de los derechos individuales, sólo se afirma la existencia de una penúltima instancia. La última la constituye la independencia, la autoridad y, sobre todo, la responsabilidad de los jueces.⁹

Otro de los grandes temas del Coloquio fue el del gobierno de la administración de justicia. Aquí se advierten diferencias que van desde el autogobierno tradicional, como puede advertirse en el Uruguay y en nuestro país, hasta el gobierno del Poder Judicial a través de un organismo autónomo, en el cual se encuentren representados los magistrados y jueces, los profesionistas del derecho y quienes se dedican a la enseñanza y la investigación del derecho, como ocurre en España con el Consejo General del Poder Judicial y en Venezuela con el Consejo de la Judicatura. Hay algunos casos en los que la adopción del nombre no ha sido seguida por la atribución de las funciones que se han asignado a esta clase de organismos en Italia, Francia y otros países de la tradición romano germánica.¹⁰ En todo caso, se advierte que hay una tendencia a concentrar a los magistrados y a los jueces en la función típica de juzgar, y a transferir el gobierno de la administración de justicia a estos organismos. Sin embargo, debe tomarse en cuenta la experiencia de países en los que, como en Venezuela, estos organismos creados para asegurar la independencia judicial vienen a desempeñar realmente funciones contrarias a dicha independencia.

Las ponencias coinciden en señalar que, entre los principales obstáculos al acceso de la justicia, se encuentran la excesiva duración del proceso y sus altos costos económicos. El trabajo de Roberto O. Berizonce aborda en forma amplia algunos de estos obstáculos y analiza el tema de la asistencia jurídica integral; examina en este sentido la contraposición entre el ejercicio liberal de la profesión y la defensoría de oficio, para después enfocarse a la organización y financiamiento del sistema asistencial. También estudia los problemas referentes a la difusión e información jurídica y a los tribunales de menor cuantía.

Después de analizar las diferentes instituciones creadas en forma alternativa al sistema judicial, con el fin de proporcionar soluciones más flexibles y eficaces a los diversos conflictos, a través de la con-

⁹ *Ibidem*, p. 210.

¹⁰ Sobre este tema pueden consultarse las obras citadas en la nota 3.

PRESENTACIÓN

13

ciliación o del arbitraje, o por medio de recomendaciones como lo hace el *ombudsman*, los ponentes se ocupan de las diversas propuestas de solución a los problemas planteados. Cabe señalar que los participantes en el Coloquio decidieron aprobar las propuestas contenidas en la ponencia de Manuel Serra Domínguez, con excepción de la referencia contenida en la propuesta tres, relativa a las escuelas judiciales, respecto de la cual no hubo consenso. Sin duda, estas propuestas tienen una gran relevancia, porque recogen las diversas opiniones de los ponentes y de quienes tomaron parte en el Coloquio y señalan las orientaciones que deben tomarse en cuenta en las reformas que sobre esta materia se emprendan.

Deseo manifestar mi reconocimiento a José Luis Soberanes Fernández, director del Instituto de Investigaciones Jurídicas y autor de la idea de organizar el Coloquio, por haberme confiado la coordinación académica de éste y por haber prestado todo su apoyo personal y el del Instituto para su organización.

A los estimados colegas que enriquecieron el Coloquio con sus ponencias y sus intervenciones, también les debo mi gratitud. El Coloquio fue un estupendo foro académico para intercambiar ideas, conocimientos y experiencias; para establecer o estrechar vínculos académicos y de amistad; pero sobre todo, fue un nuevo espacio para hacer propicio un diálogo constructivo —en el mismo idioma y con muy similares valores culturales y jurídicos— en la búsqueda de soluciones a los problemas fundamentales de la administración de justicia.

Ciudad Universitaria, D. F., mayo de 1993.

José OVALLE FAVELA