

CORRUPCIÓN JUDICIAL E IMPUNIDAD: EL CASO DE MÉXICO

Miguel CARBONELL*

SUMARIO: I. *Corrupción y violación de derechos fundamentales*. II. *Una visión internacional*. III. *Medidas a tomar y alternativas*.

I. CORRUPCIÓN Y VIOLACIÓN DE DERECHOS FUNDAMENTALES

La peor consecuencia de la corrupción judicial en México consiste en los altos niveles de impunidad que existen: la impunidad significa, sencillamente, que los delitos cometidos no son sancionados por una u otra causa. En buena medida, la impunidad es generada y amparada por la corrupción de los distintos agentes involucrados en el sistema judicial: policías, ministerios públicos o fiscales, jueces y responsables de las cárceles.

Según algunas estimaciones, la llamada “cifra negra” (compuesta por los delitos efectivamente cometidos que no llegan al conocimiento de la autoridad) alcanza al 75% del total de delitos cometidos en México. En otras palabras, 3 de 4 delitos no se denuncian. Del 25% de delitos que sí son denunciados solamente se concluye la investigación ministerial en el 4.55%, pero se pone a alguna persona a disposición de los jueces solamente en el 1.6% del total de delitos cometidos. Es decir, de cada 100 delitos so-

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

lamente 1.6 llega ante el conocimiento de un juez; las condenas judiciales alcanzan una cifra del 1.06%,¹ lo que significa que la impunidad alcanza una horrorosa cifra del 99%.

Como suele suceder en el ámbito de los estudios sobre la corrupción, no hay cifras exactas que nos permitan medir con precisión las diferentes manifestaciones de la corrupción en el sistema judicial mexicano,² pero tenemos algunos estudios que ponen en evidencia su alcance y nos permiten aventurar algunas hipótesis analíticas.

Así por ejemplo, tenemos datos sobre la ineficacia de la policía y la violación de los derechos de las personas detenidas, lo que permite suponer un grado importante de corrupción entre los cuerpos policíacos y los encargados de la investigación de los delitos. De acuerdo con una encuesta aplicada a población penitenciaria, la mayoría de las detenciones realizadas por la policía con motivo de la comisión de un hecho delictivo son realizadas en el mismo momento de cometerse el hecho o durante las siguientes tres horas. El 48% de los encuestados declaró haber sido detenido a escasos minutos (menos de 60) de la comisión del delito. Otro 22% fue detenido entre la segunda hora (minuto 61 en adelante) y las 24 horas siguientes.³ Es decir, el 70% de los detenidos lo fueron con menos de 24 horas de distancia respecto a la comisión del delito. Estos datos, además de poner en evidencia la falta de capacidad de investigación de la policía, permiten concluir que si las detenciones no son realizadas en el momento mismo de cometer el hecho delictivo, es probable que los responsables no lleguen nunca a ser detenidos; una de las causas para ello son las

¹ Todas las cifras de este párrafo están tomadas de la muy importante obra de Guillermo Zepeda Lecuona, *Crimen sin castigo. Procuración de justicia penal y Ministerio Público en México*, México, FCE, CIDAC, 2004, p. 20.

² Una visión general sobre el fenómeno puede encontrarse en Carbonell, Miguel y Vázquez, Rodolfo (coords.), *Poder, derecho y corrupción*, México, IFE-ITAM-Siglo XXI, 2003.

³ Bergman, Marcelo (coord.), *Delincuencia, marginalidad y desempeño institucional. Resultados de la encuesta a población en reclusión en tres entidades de la República mexicana*, México, CIDE, 2003, p. 45.

“negociaciones” que los particulares pueden hacer con la propia policía, a través de la práctica de actos de corrupción.

Por otro lado, cuando una persona es puesta a disposición de una autoridad judicial se suele generar un escenario de violación de derechos fundamentales, que en muchos casos deriva en actos de corrupción. También sobre esto existen algunos datos que refuerzan lo que se acaba de decir. Por ejemplo, el 71% de los detenidos en el Distrito Federal no tuvo asistencia de abogado mientras estuvo privado de su libertad ante el Ministerio Público; del 30% que sí tuvo asistencia de abogado, la gran mayoría (70%) no pudo hablar con él a solas. Ante el juez que conoció de la acusación en su contra, el 60% de los detenidos no fueron informados de que tenían derecho a no declarar. Durante su declaración preparatoria ante la autoridad judicial uno de cada cuatro detenidos no estuvo asistido de abogado.⁴ El 80% de los detenidos nunca habló con el juez que lo condenó; el juzgador no estuvo presente durante la declaración del detenido (ya en sede judicial) en el 71% de casos.⁵ Desde luego, la Constitución mexicana reconoce el derecho a la asistencia de abogado desde el momento de la detención, así como el derecho a no declarar de los detenidos (artículo 20). Por su parte, los códigos de procedimientos penales exigen la inmediatez del juez, es decir, su presencia durante el desahogo de las diligencias judiciales.

Cuando una persona detenida no tiene acceso a un abogado es muy fácil que pueda sucumbir a presiones para ofrecer dinero a los funcionarios de la policía. Si posteriormente el juez no está presente cuando se interroga al detenido, es probable que esas presiones se reproduzcan o incluso que se incrementen, ya sea para arrancar indicios que permitan resolver el caso o para que el detenido prefiera arreglar el asunto por medios “extraoficiales”.

Quizá los datos anteriores justifiquen el bajísimo nivel de confianza que la sociedad tiene en las instituciones encargadas de la justicia en México. Las encuestas más recientes, tanto las que se

⁴ Zepeda Lecuona, Guillermo, *op. cit.*, nota 1, pp. 252 y 253.

⁵ Bergman, Marcelo (coord.), *op. cit.*, nota 3, p. 47.

aplican a población abierta como las que recogen las opiniones de quienes trabajan cotidianamente en el ámbito de la justicia, parecen reflejar sin duda alguna esos bajos niveles de confianza en 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 al máximo tribunal del país por debajo de los niveles de confianza que la gente tiene en las autoridades locales o municipales, en los medios de comunicación, 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.⁶ 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”.⁷

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”.⁸ 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”.⁹

⁶ Los resultados pueden verse en la revista *Este País*, núm. 137, agosto de 2002.

⁷ De las Heras, María, “El imperio de la desconfianza”, *Milenio semanal*, núm. 274, México, 16 de diciembre de 2002, pp. 32 y 33.

⁸ *La eficiencia de la justicia (una aproximación y una propuesta)*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995, pp. 11 y 12.

⁹ Entrevista de Agustín Ambríz a Genaro Góngora Pimentel, presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, recogida en Góngora Pimentel, G., *Encuentros con los medios*, Poder Judicial de la Federación, 1999, pp. 30 y 31.

II. UNA VISIÓN INTERNACIONAL

Hay algunos estudios y documentos internacionales acerca de la corrupción judicial en México. Uno particularmente importante es el informe rendido por el relator especial de la ONU sobre independencia de los magistrados y abogados, a partir de una visita de campo al país realizada entre el 13 y el 23 de mayo de 2001.¹⁰ En su informe, el relator especial sostuvo, por ejemplo, que —de acuerdo con las impresiones de las personas con las que sostuvo entrevistas— entre el 50 y el 70% de los jueces federales eran corruptos (párrafo 63). Esta afirmación causó un gran malestar entre los jueces mexicanos, al grado que desde la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación se impulsó la publicación de un libro para desmentirlo.¹¹

Lo cierto es que, al margen de la afirmación citada, el informe del relator acierta al señalar las deficiencias y altos niveles de corrupción existentes en el sistema judicial mexicano. Por ejemplo, en su informe señala la disparidad existente entre los tribunales locales y los federales. Mientras los primeros carecen de buenos apoyos presupuestales y de medios dignos para hacer su trabajo, los segundos cuentan con un buen presupuesto y sus integrantes tienen sueldos bastante altos.

Los mecanismos para sancionar a los jueces que hayan incurrido en actos de corrupción son poco transparentes y existe una dependencia del órgano encargado de las investigaciones respecto a la Suprema Corte, afirma el relator. Tiene razón, puesto que como resultado de una reforma de 1999, el Consejo de la Judicatura Federal, que es el órgano competente desde su creación en 1994 para realizar la vigilancia y disciplina de los jueces, depende en buena medida de la Corte. La mayoría de sus integrantes son miembros del propio Poder Judicial, lo que arroja una cierta sospecha sobre la protección que ofrecen a sus colegas y que

¹⁰ El texto del informe figura en el documento E/CN. 4/2002/72/Add. 1.

¹¹ *Respuesta al Informe del relator de la ONU para la independencia de jueces y abogados*, México, Poder Judicial de la Federación, 2002.

evita que sean sancionados por actos de corrupción, pese a las abundantes denuncias presentadas por abogados.

Las conclusiones del relator especial son demoledoras. Entre ellas cabe citar las dos siguientes afirmaciones de carácter general: “*La impunidad y la corrupción* (dentro del sistema judicial mexicano) siguen, al parecer, prevaleciendo”; “es preciso investigar y rendir cuentas públicamente de todas las violaciones de los derechos humanos, incluidas las denuncias de *corrupción generalizada*, algunas de mucha resonancia”.

En el mismo sentido se puede citar la falta de independencia judicial, como se desprende del *Global competitiveness report 2005-2006*, elaborado por el Foro Económico Mundial con sede en Davos, de acuerdo con el cual México se situaba en la posición 60 dentro de los 117 países evaluados. Dicha falta de independencia genera prácticas corruptas dentro del quehacer de la judicatura y se manifiesta de dos maneras: una externa, respecto de los principales actores sociales y políticos, y otra interna, que hace que los jueces inferiores sigan las “instrucciones” y protejan los intereses de los jueces superiores.

III. MEDIDAS A TOMAR Y ALTERNATIVAS

Una parte de la corrupción existente en el sistema judicial mexicano es producto de la falta de una ética pública que evite que los agentes del Estado incurran en actos de deshonestidad. Pero también hay muchos actos de corrupción que tienen su origen en una mala política legislativa, es decir, a veces son las propias leyes las que generan o inducen a la corrupción.

Por ejemplo, tradicionalmente se ha entendido que la Constitución mexicana establece que el Ministerio Público tiene el monopolio de la acción penal, con lo cual se convierte en el único actor con capacidad de abrir un proceso penal. Esta interpretación constitucional implica un enorme poder de decisión de los agentes del Ministerio Público, que cuentan con un amplio margen de acción para llevar una averiguación previa ante un juez o

no llevarla. No es raro que los abogados de las personas que son presuntamente responsables de haber cometido un delito, intenten “arreglarse” con el Ministerio Público antes de que decida llevar la averiguación ante una autoridad judicial. Casi siempre tienen éxito, sobre todo si apoyan su estrategia con dinero.

En el mismo ámbito del Ministerio Público se dan actos de corrupción por efecto de su dependencia respecto del gobierno. La Constitución mexicana señala que el Ministerio Público depende orgánicamente del presidente de la República, a nivel federal, o de los gobernadores de las entidades federativas, a nivel local. Esta dependencia tiene múltiples efectos sobre la corrupción del sistema de justicia. Para empezar, hace imposible que se sigan investigaciones independientes en casos de corrupción contra funcionarios públicos que pertenecen al mismo partido que el del gobierno en turno. Además, introduce la lógica del sistema político en el ámbito de la justicia, con lo que la investigación de los delitos se lleva a cabo en muchas ocasiones de acuerdo a la agenda política o conforme a las prioridades del gobierno.

La solución en este punto consiste en otorgar independencia orgánica y funcional al Ministerio Público, haciendo depender su nombramiento y su remoción de las cámaras legislativas, tanto a nivel federal como local. Aunque hay varias iniciativas apoyando una reforma constitucional en este sentido, todavía ninguna ha sido aprobada.

Una vez iniciado el proceso judicial habría que ser muy estrictos respecto a la validez de sus actos, a fin de evitar actos de corrupción. Por ejemplo, cualquier acto judicial en que una persona no estuviera asistida por su abogado debería ser motivo para declarar la nulidad de todo el juicio y de la investigación correspondiente. Lo mismo debería suceder si es el juez el que está ausente en la realización de una audiencia o al momento de desahogar una prueba.

Otra cuestión importante consiste en la implementación de juicios orales, sobre todo en materia penal. Existen en México exitosas, aunque limitadas, experiencias locales en este sentido.

Por ejemplo, en el estado de Nuevo León se han implementado a partir de 2004 los juicios orales, que suponen un claro desincentivo para la realización de acciones corruptas, al desarrollarse todo el proceso frente a los ojos de los interesados. Hay proyectos de reforma en otras entidades federativas en el mismo sentido. Tales proyectos deberían acelerarse para su puesta en práctica y lo mismo tendría que suceder a nivel federal, donde los jueces más tradicionales están oponiendo gran resistencia al cambio de reglas.

El mecanismo de supervisión y sanción de posibles actos de corrupción por parte de los jueces también debe ser mejorado en profundidad. Para empezar, su tramitación —a partir de cierto momento— debe ser pública y transparente. Todas las denuncias en contra de jueces y los motivos que las sustentan deben ser dados a conocer, a fin de que la opinión pública tenga elementos para valorar la forma en que se supervisa la actuación judicial.

Para evitar la grieta tan grande que existe actualmente entre los jueces federales y los locales, debe establecerse un sistema único nacional para la capacitación y el nombramiento de los mismos, homologando o al menos acercando el nivel de percepciones económicas existentes en los distintos niveles del sistema judicial.

Debería instrumentarse una política de mejora regulatoria a fin de establecer de forma clara los derechos y las obligaciones de las partes dentro del sistema judicial. En México existe un código penal y un código de procedimientos penales en cada entidad federativa, más uno de cada tipo a nivel federal. Esto significa que en todo el país tenemos 33 códigos penales y 33 códigos de procedimientos penales. Esta sobreabundancia de normas complica el entendimiento del sistema de justicia y provoca que, a partir del desconocimiento generalizado, se generen actos de corrupción por parte de los actores involucrados. Sería mejor adoptar un sistema de código único, a partir del cual se incrementara el conocimiento de las reglas a seguir, así como la seguridad jurídica de todos los participantes.

Como medida complementaria, es necesario capacitar éticamente a los abogados y a los propios jueces.¹² En esto tiene una gran responsabilidad el sistema educativo; las universidades y escuelas de derecho del país prestan muy escasa o nula atención a los aspectos éticos. Este desdén a nivel educativo se ve reforzado por el hecho de que no existe en México la colegiación obligatoria de los abogados, con lo cual tampoco se cuenta con mecanismos idóneos para evitar que sigan ejerciendo la profesión aquellos abogados responsables de actos de corrupción. La ética siempre es un buen complemento de la ley cuando se quiere acabar o al menos disminuir la corrupción.

¹² En relación con los jueces, existe una tendencia para adoptar “códigos judiciales de ética”. No se trata de un tema exclusivo de México, sino que es una discusión regional de América Latina. Un buen ejemplo a seguir es el “Nuevo Código Modelo Iberoamericano de Ética Judicial”, adoptado durante la XIII Cumbre Judicial Iberoamericana realizada el 21 y 22 de junio de 2006 en República Dominicana (consultable en <http://www.cumbrejudicial.org>).