

CUATRO RETOS DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN MÉXICO

José OVALLE FAVELA

Deseo concentrar mi intervención en cuatro de los que considero principales retos de la administración de justicia en nuestro país: 1) el desarrollo y la consolidación de la independencia judicial; 2) la formación integral de la carrera judicial; 3) los instrumentos para reclamar la responsabilidad de los juzgadores, y 4) la necesidad de plantear y llevar a cabo una reforma procesal integral.

1. La condición esencial para que se pueda impartir justicia de manera imparcial es la independencia judicial, la cual comprende dos tipos de independencia: la orgánica, que se refiere a todo el conjunto de juzgadores que forman o deben formar parte del Poder Judicial, en sus relaciones con los otros poderes; y la funcional, que es la que debe tener cada juzgador en cada caso concreto que vaya conociendo y resolviendo.

La independencia judicial orgánica se obtiene en la medida en que el Poder Judicial deja de depender de los otros poderes, particularmente del Ejecutivo. Podemos afirmar, parafraseando a don Emilio Rabasa, que para lograr esta independencia es necesario que los tribunales no sean una especie de departamento judicial del Poder Ejecutivo, sino que constituyan realmente un poder separado y sin vínculos de dependencia con este último.¹

1 Emilio Rabasa consideraba que únicamente el Legislativo y el Ejecutivo tenían las características necesarias para ser considerados poderes, y que el Judicial, por no tener esas características, era sólo un departamento. “El departamento judicial —afirmaba— nunca es Poder, porque nunca la administración de justicia es dependiente de la voluntad de la nación; porque en sus resoluciones no se toman en cuenta ni el deseo ni el bien públicos, y el derecho individual es superior al interés común; porque los tribunales no resuelven lo que *quieren* en nombre del pueblo, sino lo que *deben* en nombre de la ley, y porque la voluntad libre, que es la esencia del órgano de *poder*, sería la degeneración y la corrupción del órgano de la justicia”. *La Constitución y la dictadura; estudio sobre la organización política de México*, México, Porrúa, 1976, p. 188. Estas ideas, que servían evidentemente al fin de justificar la dictadura de Porfirio Díaz, desconocen que los poderes Legislativo y Ejecutivo, al igual que el Judicial, deben actuar con sujeción al imperio del derecho y no según su “voluntad libre”; y que si bien el Poder Judicial no constituye un poder político, como sí lo son los otros dos poderes, no por eso deja de ser un poder, en la medida en que, a través del ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, sujeta la actividad de los poderes políticos a los límites que establece la Constitución y contribuye de este modo a lograr el equilibrio de los poderes. Es claro que esta función no la podría desempeñar un simple “departamento judicial”, sino sólo un poder que tenga la autoridad y el imperio suficientes para imponer la supremacía de la Constitución.

La independencia orgánica tiene diferentes grados de desarrollo en nuestro país, pues, mientras resulta aceptable en el Poder Judicial de la Federación, en cambio en los poderes judiciales de las entidades federativas tiene niveles muy desiguales. Alguna vez, un amigo me dijo que había sido invitado por el nuevo gobernador de su estado para colaborar dentro de su “equipo de trabajo”, como magistrado del Poder Judicial. No son pocos los estados en los que lo que se llama el Poder Judicial no es sino el departamento judicial del Poder Ejecutivo. Y aquí cabría advertir que la cultura autoritaria de los Ejecutivos locales no es propiedad exclusiva de algunos gobernadores del partido oficial, sino que varios gobernadores que provienen de la oposición han mostrado la misma o aún mayor falta de respeto por el Poder Judicial y han iniciado su gobierno “negociando” la renuncia de magistrados que ya eran inamovibles, para nombrar como magistrados a sus amigos o a miembros de su “equipo de trabajo”.

Pero aún la independencia orgánica del Poder Judicial de la Federación debe ser fortalecida, y ésta es una de las funciones principales —si no es que la principal— que debe desarrollar el Consejo de la Judicatura federal. Otra medida necesaria es la de terminar con la creciente creación de tribunales fuera del Poder Judicial federal, que evidentemente no contribuye a desarrollar la independencia judicial, ya que se suele ubicar a estos tribunales dentro de alguna de las dependencias del Poder Ejecutivo federal, lo que inevitablemente condiciona, en mayor o menor medida, la autonomía que deben tener dichos tribunales.

Esta dispersión de tribunales no judiciales propicia también que cada uno de estos órganos jurisdiccionales tenga sus propias reglas y criterios tanto sobre el nombramiento de los magistrados y los demás funcionarios, como sobre la forma de interpretar la ley y aplicarla en sus sentencias. Entre otras cosas, esta dispersión ha propiciado que mientras que la reforma del Poder Judicial de la Federación se ha orientado hacia una mayor preparación de los jueces y magistrados, hacia un sistema de designaciones por medio de concursos de oposición, en los que prevalezcan criterios objetivos, y hacia un régimen más claro y eficiente para exigir responsabilidades de los juzgadores, los demás tribunales no judiciales no hayan seguido estas orientaciones en sus nuevas leyes orgánicas, como ha acontecido con las del Tribunal Fiscal de la Federación y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.²

Para ser congruentes con el principio de la división de poderes, es preciso que todos los tribunales federales no judiciales pasen a formar parte del Poder Judicial de la Federación, para que la preparación, nombramiento, ascensos y disciplina de sus magistrados queden sujetos al Consejo de la Judicatura federal

2 La Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* del 15 de diciembre de 1995. La Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal se publicó en dicho *Diario Oficial de la Federación*, el 19 del mismo mes y año.

y a las mismas reglas que la Constitución y las leyes establecen para dicho Poder. De este modo podría ahorrarse la dispersión de recursos y de criterios que se produce por la existencia de tantos tribunales no judiciales, así como unificarse y racionalizarse el gobierno y la administración de todos los tribunales federales bajo un sólo órgano; pero, sobre todo, se fortalecería la independencia orgánica del Poder Judicial federal y la independencia funcional de los propios magistrados que pasaran a formar parte de éste.

Por eso pienso que el principal reto de la administración de justicia federal es el de que ésta deje de estar dispersa y se convierta en un solo Poder Judicial federal, sólido e independiente.³

También contribuiría a la independencia orgánica el hecho de que todos los egresos de los tribunales federales se concentraran en un solo proyecto de presupuesto coordinado y administrado en forma autónoma por el Consejo de la Judicatura federal, y sólo sujeto a la aprobación anual de la Cámara de Diputados. Se podría fijar en la Constitución un porcentaje que como mínimo deba corresponder al Poder Judicial de la Federación dentro de los gastos presupuestales de la Federación, de manera similar a como acontece en Costa Rica, cuyo artículo 177 de la Constitución asigna al Poder Judicial una suma no menor al seis por ciento de los ingresos ordinarios del Estado, señalados en el presupuesto de ingresos y calculados para el año económico.⁴

Por otro lado, la independencia orgánica del Poder Judicial no es un fin en sí mismo, sino un medio necesario —aunque no suficiente por sí solo— para alcanzar la independencia funcional que cada juzgador debe tener en cada caso que conozca y resuelva, tanto frente a sus superiores jerárquicos dentro del mismo Poder (independencia judicial interna) como ante los demás poderes del Estado y los llamados factores reales de poder (independencia judicial externa). Para asegurar esta independencia judicial funcional, es necesario proveer un sistema adecuado de nombramiento de jueces y magistrados basado en concursos de oposición y de méritos, en los que prevalezca el reconocimiento a la capacidad, los conocimientos, la experiencia y el apego a los valores de la honradez y la rectitud, que deben presidir la conducta de los juzgadores; garantizarles a éstos la estabilidad en el cargo, de tal modo que no puedan ser suspendidos ni removidos, sino por las causas y conforme a los procedimientos establecidos en las leyes; otorgarles el derecho a obtener ascensos en condiciones predeterminadas; proporcionarles una remuneración y prestaciones decorosas, y el reconocimiento que merece la dignidad de su función.

3 Sobre el principio de *unidad de la jurisdicción* que aquí se sustenta, *vid.* Ovalle Favela, José, *Garantías constitucionales del proceso (artículos 13, 14, 16 y 17 de la Constitución Política)*, México, McGraw-Hill, 1995, pp. 297-298.

4 *Cfr.* Arguedas Salazar, Olmán, “La administración de justicia en Costa Rica”, en Ovalle Favela, José (coord.), *La administración de justicia en Iberoamérica*, México, UNAM, 1993, p. 20.

2. Lo anterior nos conduce a la formación integral de la carrera judicial, sobre la cual han avanzado tanto Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF) como la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (LOTSJDF).⁵ En ambos ordenamientos se prevén las diversas categorías que integran la carrera judicial, desde la de secretario actuario hasta la de magistrado (artículos 110 y 188, respectivamente); en ambos se establece como requisito para el ingreso a las categorías inferiores a la de juez, el previo examen de aptitud por parte del Instituto de la Judicatura Federal y el Instituto de Estudios Judiciales, según el caso (artículos 115 y 189, respectivamente); y en ambos se regula el nombramiento por medio de concursos de oposición, para los jueces de distrito y los magistrados de circuito (artículos 112 a 117 de la LOPJF), y para los jueces locales (artículo 190 de la LOTSJDF).

Sin embargo, la carrera judicial no se encuentra regulada de manera integral, pues para la categoría judicial superior ya no se aplican los concursos de oposición, sino que se continúa previendo el nombramiento político. A los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación los designa la Cámara de Senadores, de entre los tres propuestos por el presidente de la República (artículos 76, fracción VIII, y 96 de la Constitución). A los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal los nombra el jefe del Distrito Federal, con la aprobación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (artículo 122, fracción VII, párrafo segundo, de la Constitución); si bien, el Estatuto de Gobierno de esta entidad federativa señala que el jefe del Distrito Federal, previamente al nombramiento, debe escuchar la opinión del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, sobre el cumplimiento de los requisitos y condiciones que deben satisfacer los magistrados (artículo 80, párrafo segundo).

Si se desea establecer de forma integral la carrera judicial, lo ideal sería exigir para quienes aspiren a la categoría judicial superior, el que, como regla, hayan ocupado previamente cuando menos las dos categorías judiciales inmediatas inferiores, con las excepciones que expresamente se señalen y se justifiquen plenamente; así como sustituir el nombramiento político por la designación a través de concursos de oposición o de méritos. Pero en caso de que se decida continuar con el nombramiento político, sería conveniente que para el nombramiento de los ministros de la Suprema Corte, cuando menos el presidente de la República, previamente a la presentación de la terna en el Senado, escuche la opinión del Consejo de la Judicatura federal sobre si las personas que piensa proponer cumplen los requisitos y las condiciones que deben satisfacer, en forma similar a

5 La LOPJF fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 26 de mayo de 1995. La LOTSJDF fue publicada en dicho *Diario Oficial de la Federación* el 7 de febrero de 1996; también se publicó en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* del 29 de enero anterior.

como lo debe hacer el jefe del Distrito Federal respecto de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

3. La regulación de la responsabilidad judicial todavía sigue siendo insatisfactoria por inadecuada. Por un lado, el artículo 110 de la Constitución sigue considerando sujetos al juicio político a prácticamente todos los juzgadores tanto del Poder Judicial de la Federación como del Distrito Federal. El juicio político es un proceso que se sigue ante un órgano político (el Congreso de la Unión), al que se atribuye eventualmente la función de juzgar, pero que sólo debería proceder en contra de representantes y funcionarios públicos que estén facultados para tomar decisiones políticas, como es el caso de los diputados y senadores, los funcionarios del Poder Ejecutivo que tengan esas facultades, etcétera. Pero resulta un despropósito y un atentado contra la independencia judicial el que se pueda someter a los ministros, magistrados y jueces (que evidentemente no tienen y no deben tener facultades para tomar decisiones políticas) a un juicio político, del cual debe conocer y resolver un poder político, y en el que sólo se pueden imponer sanciones políticas (destitución e inhabilitación).

Los juzgadores deben ser irreprochables políticamente y sólo deben estar sujetos a la responsabilidad jurídica en su triple aspecto: disciplinaria, civil y penal. Si bien a partir de la reforma constitucional de 1994 se ha avanzado en la definición de la responsabilidad disciplinaria, al precisar que la imposición de las sanciones disciplinarias corresponde a los consejos de la judicatura, las leyes todavía no prevén suficientemente las infracciones en que pueden incurrir los juzgadores, sobre todo cuando cometen graves violaciones a las normas y los principios jurídicos fundamentales.

Esta falta de precisión se advierte, por ejemplo, en el artículo 131, fracción XI, de la LOPJF, que señala como causas de responsabilidad de los funcionarios judiciales, “las previstas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, siempre que no fueren contrarias a la naturaleza de la función jurisdiccional”. Se trata de una remisión ambigua, porque deja en la imprecisión cuáles de esas causas son o no contrarias a la naturaleza de la función jurisdiccional; y es completamente injustificada, porque carece de toda razón la aplicación analógica —contraria al principio de legalidad que debe regir todo derecho sancionador— de las causas de responsabilidad de los funcionarios de los poderes políticos, a los funcionarios judiciales.

En la LOTSJDF no se regulan expresamente las causas de responsabilidad disciplinaria; por este motivo, su artículo segundo transitorio dejó vigente el título décimo segundo de la derogada Ley Orgánica de los Tribunales del Fuero Común del Distrito Federal de 1968, sobre “responsabilidades oficiales”, como si entre esa fecha y la actual no hubiese resultado necesaria ninguna actualización de dicho título, independientemente de la falta de sistemática y de técnica legislativa que implica la extraña ubicación de este título.

4. Para concluir voy a hacer una breve referencia a las reformas procesales, particularmente a las civiles. Desde que era estudiante en el segundo año de la Facultad de Derecho de la UNAM, en 1967, he venido conociendo de las reformas que con mucha frecuencia, y generalmente con muy poca o ninguna técnica legislativa, se han venido haciendo al Código de Procedimientos Civiles de 1932, hasta la más reciente que fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 24 de mayo de 1996. Con las escasas salvedades de las reformas de 1986 y 1987, estas constantes reformas no han contribuido ni a darle mayor sistemática y coherencia al Código ni a mejorar la impartición de la justicia local; por el contrario, normalmente han sido fuente de confusiones, incertidumbres y hasta contradicciones que sólo entorpecen las labores de los tribunales y complican la marcha normal de los procesos. La última reforma es un buen ejemplo de lo anterior.

Estas reformas parciales han probado con exceso su ineficacia y han demostrado lo que era previsible desde un principio: que el Código de 1932 ha requerido tantas reformas desde su promulgación, por la sencilla razón de que es un texto muy anticuado y deficiente, al que ninguna reforma parcial ha podido ni podrá transformarlo satisfactoriamente para mejorar la impartición de justicia. Es necesario abandonar el camino de las reformas parciales, que a nada conducen. Es preciso que se reflexione sobre la necesidad de preparar una reforma procesal integral, a través de un nuevo Código, que conserve las disposiciones que han probado su eficiencia, pero que haga todas las innovaciones que resulten necesarias, para que el proceso civil local se transforme en un método justo y razonable, sencillo, rápido y eficaz de debate y resolución de litigios.