

## LA JUDICATURA Y SU FUNCIÓN SOCIAL

SUMARIO: I. *Justicia y sociedad*. II. *La función jurisdiccional*. III. *La jurisdicción como atribución*. IV. *La jurisdicción como territorio*. V. *La jurisdicción como competencia*. VI. *La independencia judicial*. VII. *La independencia del juez y la ley*. VIII. *Las garantías judiciales*. IX. *La inamovilidad judicial*. X. *La autonomía financiera*. XI. *La garantía de remuneración*.

### I. JUSTICIA Y SOCIEDAD

Uno de los valores de las sociedades de nuestro tiempo es la conformación del Estado de derecho. El Estado de derecho supone la prevalencia de normas conductoras de las relaciones humanas, con el fin de solucionar, de forma pacífica y ordenada, los diversos intereses y los conflictos sociales. Se trata de institucionalizar el orden, fijar reglas para los intercambios económicos, las relaciones políticas y la organización del poder, así como para la vida cultural y social en general. Lo que en México es el Estado de derecho, para los juristas angloamericanos se traduce como *Rule of law* y se entiende como la aspiración de que los órganos del Estado se rijan por el derecho y estén sometidos a disposiciones jurídicas. Contrasta la idea del Estado de derecho con la de los Estados absolutos o totalitarios, característicos de la primera mitad del siglo XX en Alemania, Italia, Japón y en la Unión Soviética hasta 1990.

J. Jesús Orozco Henríquez define el Estado de derecho como el sistema que contemplara

determinadas instituciones jurídicas acordes con el ideal burgués, la distribución y control del ejercicio del poder entre varios detentadores: la supremacía de la Constitución, que preferentemente, habría de ser escrita y rígida, además de establecer las competencias exclusivas y limitadas de los diversos órganos titulares del poder estatal; el sometimiento de administración a la ley, la cual debía ser creada y derogada por un órgano popular representativo, siguiendo principios y procedimientos previstos por otras normas jurídicas; la vigencia de un control judicial adecuado; el establecimiento de ciertos derechos y libertades fundamentales y la instrumentación de las garantías constitucionales correspondientes para conseguir regularidad de los actos estatales con las propias normas jurídicas, así como todas

aquellas medidas encaminadas a la limitación y “racionalización” del poder y, sobre todo, a garantizar la sujeción de los órganos estatales al derecho.<sup>1</sup>

El Estado de derecho consiste en la organización jurídica del Estado mediante principios que limitan el poder de los gobernantes y el establecimiento de condiciones generales para alcanzar fines trascendentes de una sociedad. Los principios se refieren a:

- a) La división de poderes o interdependencia entre los tres poderes clásicos;
- b) La supremacía constitucional, según la cual los poderes públicos están sujetos a la Constitución general y al marco que la misma establezca;
- c) La existencia de reglas que den certeza sobre legalidad, jerarquía normativa, publicidad de las normas, irretroactividad de la ley en perjuicio de persona alguna y seguridad jurídica, y
- d) Prevalencia de los derechos humanos fundamentales y libertades públicas.

Los signos de nuestro tiempo son de búsqueda incesante de nuevas formas generadoras de transformaciones de las estructuras sociales para recibir las nuevas ideas y los nuevos planteamientos. La dinámica social requiere de consistencia, estabilidad y orden que el derecho debe traducir en seguridad y certeza. La traducción se conoce como seguridad jurídica fundamental para alcanzar el valor justicia.

No es éste el espacio para plantear un asunto de la mayor importancia, como es el ritmo al que la ciencia jurídica debe responder a los reclamos sociales, pero haré sólo un comentario: si el derecho aparece después del cambio y se retrasa, se acusará a los juristas de inadaptados sociales o conservadores si, por el contrario, podría dar la idea de aceleramiento o apresuramiento social y provocar inestabilidad. Lo que no admite controversia es que un Estado de derecho sólo puede sostenerse con un Poder Judicial independiente. En ello la función jurisdiccional muestra el carácter social, histórico y político del derecho. El orden jurídico no es algo estático e inmovilizante, que ya esté concluido; tampoco se trata de un organismo que se desarrolla de manera natural e inopinada, sino que se hace día a día y vive conforme al ambiente social que lo rodea. Esto es lo que conocemos como el fenómeno jurídico. El compromiso de los juristas es descubrir los condicionamientos sociales y revestirlos de juridicidad para dar orden, certeza y seguridad social a una comunidad.

En este contexto, la administración de justicia es parte medular de la organización política, pues el derecho es lo que da el carácter social a la vida en común. La coexistencia sin normas se convierte en anarquía.

<sup>1</sup> Orozco Henríquez, J. Jesús, voz “Estado de derecho”, *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1991.

## II. LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL

Para precisar conceptualmente el término función jurisdiccional conviene detenemos en el vocablo jurisdicción. Se refiere no sólo a la función, sino también al conjunto orgánico que la desempeña, es decir al Poder Judicial. Existen, por tanto, menciones a la jurisdicción como actividad y como conjunto de sujetos que desempeñan esa actividad (*iuris dicere*).<sup>2</sup>

El profesor Héctor Fix-Zamudio refiere, con su habitual destreza, la dificultad de Alcalá Zamora, uno de los procesalistas más conspicuos, para dilucidar si la jurisdicción debería encuadrarse como objeto de estudio del derecho procesal o bien del derecho constitucional. En efecto, puede analizarse desde los dos puntos de vista: desde la óptica del derecho constitucional, la jurisdicción conforma una de las tres funciones estatales, y para la técnica procesal consiste en la actividad del propio Estado que dicta el derecho a través del proceso. El miembro de El Colegio Nacional sigue abundando sobre la diferencia planteada por Alcalá Zamora de la siguiente manera:

El mismo tratadista español señaló con agudeza que los constitucionalistas han analizado la jurisdicción desde el punto de vista estático, es decir, como una emanación o atributo de la soberanía del Estado y el enfoque procesal lo examina desde el ángulo dinámico, tomando en cuenta la correlación de la propia jurisdicción en el proceso.<sup>3</sup>

La Constitución federal mexicana establece que el monopolio de la administración de justicia corresponde al Estado (artículo 17). Para comprender la actividad técnica del Poder Judicial y el papel que se le asigna en la organización política y constitucional, es básico revisar la función técnica que tiene a cargo de aquél y conocer los alcances de la función jurisdiccional que le es inherente. La tarea central de los jueces consiste en decidir con fuerza vinculativa las pretensiones que son interpuestas con fundamento jurisdiccional en el derecho objetivo; se trata de decidir sobre peticiones que se hacen al amparo de normas jurídicas.

La justicia es el valor supremo que debe procurar una organización política y que encomienda a los poderes judiciales, tanto al Poder Judicial de la Federación que prevé la Constitución de ese orden (capítulo IV de su título tercero) como a los poderes judiciales estatales, como se consigna en los artículos 41 y 116, fracción IV, de la ley fundamental y en las respectivas constituciones de las entidades federativas.

2 García Arán, Mercedes, *La prevención judicial*, Madrid, Tecnos, 1990, p. 51.

3 Fix-Zamudio, Héctor, *Los problemas contemporáneos del Poder Judicial*, México, UNAM, Coordinación de Humanidades, Colección: Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas, 1986, p. 17.

El término jurisdicción puede entenderse de diversas formas, como se vio líneas arriba. Significa administración de justicia, si adoptamos la definición latina *iuris dictio*, cuyo significado es decir el derecho. Existen además otros criterios de clasificación: desde el punto de vista subjetivo, consiste en el conjunto de órganos estatales que intervienen en un proceso; desde la óptica objetiva es el conjunto de materias procesales en las que intervienen los órganos jurisdiccionales.<sup>4</sup> Adicionalmente, puede entenderse como la extensión territorial dentro de la cual se ejerce la autoridad, es decir, también es sinónimo de circunscripción territorial. De esta manera, se puede afirmar que el órgano jurisdiccional atiende a la jurisdicción ordinaria civil exclusivamente dentro de su propia jurisdicción territorial. El término hace referencia no sólo a la actividad o función jurisdiccional, sino al conjunto orgánico que la desempeña y es independiente de los poderes Ejecutivo y Legislativo. Por ello hay referencias a la jurisdicción como actividad (*ius dicere*) y como conjunto de servidores públicos que la desempeñan. El *Diccionario Escriche* confiere al término jurisdicción tanto la acepción de poder o autoridad que tiene alguno para gobernar y poner en ejecución las leyes, como también “el distrito o territorio a que se extiende el poder de un juez”.<sup>5</sup> Sobre la jurisdicción como atribución habré de extenderme más adelante y de retomar algunas de las ideas aquí expuestas.

Siendo preponderante para el Poder Judicial de la Federación, la función jurisdiccional en ese ámbito de competencia no le corresponde en exclusividad. José Luis Soberanes ha sostenido la conveniencia de esto y la necesidad de resolver el grave problema de la enorme cantidad de tribunales especializados no dependientes del Poder Judicial; es urgente hacerlo, dice el investigador de la Universidad Nacional Autónoma de México, para evitar duplicidades y disfuncionalidades y no se violenten los principios de unidad de la jurisdicción y de la división de poderes.<sup>6</sup> La misma preocupación expresó don Antonio Carrillo Flores en célebres conferencias que dio en diversas ocasiones. En una de ellas, con el tema “La Suprema Corte mexicana como poder y como tribunal”, sostuvo que el supremo tribunal del país debería revisar decisiones sobre inconstitucionalidad a las que no tiene forma de llegar y además concedérsele potestad discrecional para revisar cualquier resolución de tribunales federales, incluyendo cualquier materia y hasta las decisiones de los tribunales locales no susceptibles

4 Ribó Durán, Luis, voz “Jurisdicción”, *Diccionario de derecho*, Barcelona, Bosch, 1995, p. 530.

5 Escriche, Joaquín, voz “Jurisdicción”, *Diccionario razonado de la legislación civil, penal, comercial y forense*, con citas del derecho, notas y adiciones de Juan Rodríguez de San Miguel, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, p. 370 (edición facsimilar con estudio introductorio de María del Refugio González).

6 Soberanes Fernández, José Luis, “El Consejo de la Judicatura Federal a la luz del derecho comparado”, en Melgar Adalid, Mario, *et al.*, *Reformas al Poder Judicial*, México, UNAM, Coordinación de Humanidades, 1995, p. 222.

de corregirse mediante algún recurso, cuando a juicio de la Corte se planteara un asunto relacionado con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Don Antonio Carrillo Flores se pregunta lo que salta a la vista:

¿Qué habría miles de peticiones? Ciertamente, pero otros tribunales del mundo, como la Suprema Corte de los Estados Unidos y la Cámara de los Lores de la Gran Bretaña han perfeccionado técnicas muy sencillas para dar curso sólo a aquellas instancias que susciten este tipo de cuestiones.<sup>7</sup>

Los tribunales federales especializados por materias y que no forman parte del Poder Judicial federal vuelven imprecisa la redacción del primer párrafo del artículo 94 constitucional, cuando establece que “se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en tribunales colegiados y unitarios de circuito, en juzgados de distrito y en un Consejo de la Judicatura federal”. ¿Qué ocurre con el Tribunal Federal Electoral, para dar un ejemplo?

En efecto, la función jurisdiccional federal que no es amplia, sino restringida, y la que se refiere a materias especializadas se ha confiado a diferentes tribunales: el Tribunal Fiscal de la Federación, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos que diriman controversias suscitadas entre la administración pública federal y los particulares; la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, tocante a los asuntos laborales relativos a distintas materias de carácter federal; el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, que resuelve los conflictos individuales, colectivos o intersindicales entre los poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores; los tribunales militares, cuya jurisdicción recae sobre personas que pertenecen a las fuerzas armadas; el Tribunal Federal Electoral resuelve las impugnaciones derivadas de la materia electoral federal,<sup>8</sup> y, el Gran Jurado, integrado por la Cámara de Senadores, que conoce de las acusaciones de la Cámara de Diputados en materia de juicio político.<sup>9</sup>

No obstante, el desarrollo histórico, político y constitucional del concepto de la división de poderes, que originariamente se consideraba rígido y de aplicación absoluta, ha permitido que los órganos administrativos puedan desarrollar también la función jurisdiccional y, en casos excepcionales, también lo hagan los órganos del Poder Legislativo.

7 Carrillo Flores, Antonio, *La Constitución, la Suprema Corte y los derechos humanos*, México, Porrúa, 1981, pp. 77-78.

8 La reforma política de 1996 ha planteado la necesidad de incorporación del Tribunal Federal Electoral al Poder Judicial de la Federación, lo que reafirma el principio de unicidad de dicho Poder.

9 Arteaga Nava, Elisur, *Derecho constitucional, instituciones federales, estatales y municipales*, México, UNAM, Coordinación de Humanidades, 1994, t. I, p. 432. Artículos 73, fracción XXIX, H, y 104, fracción I, B, 123, apartado A, fracciones XX y XXXI, 123, apartado B, fracción XII, 13, 41, 60 y 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respectivamente.

El carácter jurisdiccional depende de la función misma, no necesariamente del órgano que la realiza, a pesar de las tesis sobre la exclusividad de jurisdicción.<sup>10</sup> Sin embargo, los órganos judiciales son por su naturaleza jurisdiccionales, a diferencia de otros cuya tarea es preponderantemente administrativa o legislativa; así puedan realizar, como lo hacen por excepción, funciones jurisdiccionales. Tal es, por citar un ejemplo, la facultad del Senado de la República de erigirse en jurado de sentencia, para conocer en juicio político por las faltas u omisiones de servidores públicos en los términos de los artículos 76, fracción VII, y 110 constitucionales.

La restricción de juzgar impuesta a los poderes Ejecutivo y Legislativo lleva aparejada otra prohibición al Poder Judicial, que es la de no intervenir en la actividad administrativa. Esta máxima dio como consecuencia la imposibilidad de juzgar a la administración por la necesidad de evitar interferencias mutuas entre poderes, y se tuvo que establecer un aparato de control para esta última al margen del poder jurisdiccional. Por lo menos ésta fue la interpretación derivada de la doctrina y práctica del derecho administrativo francés. Los franceses aportaron el aforisma: “juzgar a la administración es administrar”.

La jurisdicción administrativa tuvo su origen en Francia, nació de la interpretación de la división de poderes y obtuvo su carta de ciudadanía con base en la doctrina del servicio público. Se exportó a otros países bajo el modelo de estar alojada en el propio seno del Poder Ejecutivo, del que dicha justicia ha empezado su etapa de liberación. La independencia del Poder Judicial es una abstracción conceptual si no va aparejada de la independencia de los juzgadores, exigencia personal “que se cifraría en la necesidad de que los jueces fueran inamovibles”.<sup>11</sup>

Algunas de las características de funcionamiento de los órganos jurisdiccionales son la exclusividad, la imparcialidad, la autonomía y la sujeción a ciertos principios generales en la función juzgadora como la excelencia, la objetividad, la imparcialidad, el profesionalismo y la independencia. Estos principios han llegado a formar parte de los textos constitucionales, como ocurre en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando se refiere a la carrera judicial.<sup>12</sup> Diré algunas palabras sobre estos principios:

10 Cfr. González Pérez, Jesús, “La jurisdicción: unidad jurisdiccional y conflictos jurisdiccionales”, *El Poder Judicial*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, Dirección General de lo Contencioso del Estado, 1983, vol. I, pp. 42-43.

11 Muñoz Machado, Santiago, “La independencia judicial y el problema de la relación de la justicia con los demás poderes del Estado”, *Actualidades y perspectivas de derecho público a fines del siglo XX. Homenaje al profesor Garrido Falla*, Madrid, Editorial Complutense, 1992, vol. I, p. 264; Carrillo Flores, Antonio, *La justicia federal y la administración pública*, 2ª ed., México, Porrúa, 1973, pp. 142-147; Nava Negrete, Alfonso, *Derecho procesal administrativo*, México, Porrúa, 1959, pp. 168-185 y Fix-Zamudio, Héctor, *Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano*, México, El Colegio Nacional, 1983, pp. 62-63.

12 Artículo 100, párrafo sexto.

a) *Exclusividad*. En países unitarios, los órganos jurisdiccionales ejercen de manera exclusiva la función jurisdiccional.<sup>13</sup> Conviene señalar que en los sistemas federales la ejercen dentro de sus respectivas competencias para evitar duplicidades o invasión de competencias. La delimitación de competencias es particularmente importante en países como México, donde, además de la jurisdicción general, nacional o federal, existen las locales o denominadas del “fuero común”.

b) *Imparcialidad*. Los órganos jurisdiccionales resuelven cuestiones que, por su propia naturaleza, les son ajenas bajo el principio de *nemo iudex in causa sua*. Es decir, se trata de órganos imparciales, con reglas para evitar que los juzgadores conozcan asuntos en los que tengan interés o deban estar impedidos.

c) *Independencia*. No están sometidos a ninguna instancia jerárquica, política, administrativa, económica, burocrática o de cualquier orden, pues la esencia del ejercicio de su función es la libertad para actuar sin tomar en cuenta ningún elemento que no sea la ley.<sup>14</sup>

d) *Principios rectores*. La carrera judicial se regirá por los principios de excelencia, objetividad, independencia, imparcialidad y profesionalismo.<sup>15</sup>

### III. LA JURISDICCIÓN COMO ATRIBUCIÓN

La jurisdicción es tarea esencial del Estado, desde que se sustituyó la auto-defensa por la técnica y la práctica procesal, lo que derivó en cancelar la ley del más fuerte, por la instauración de un Estado de derecho, que bien podría conceptualizarse como un Estado de justicia.<sup>16</sup>

El término jurisdicción tiene diversas acepciones: se entiende como atribución o potestad y también como sinónimo de gobierno o de autoridad. Generalmente, está referido a la actividad central de jueces y magistrados que consiste en decir el derecho. La jurisdicción es la facultad con la cual está investido el órgano que administra justicia y el Poder Judicial es el órgano del Estado que normalmente realiza la función jurisdiccional.

Aun cuando tal potestad lleva implícita el deber de ejercitarla, el juzgador debe acatar la Constitución, no sólo porque protesta hacerlo al asumir el cargo, sino porque así lo señala el texto fundamental; al depositar la facultad de dirimir

13 Con las salvedades de un sistema flexible en que la propia Constitución faculta a otros poderes a ejercer la función jurisdiccional en forma excepcional.

14 Gordillo García, Manuel, “Concepto del Poder Judicial ‘notas características’”, *El Poder Judicial*, Madrid, Dirección General de lo Contencioso del Estado, Colección de Estudios Jurídicos, Instituto de Estudios Fiscales, 1983, vol. II, pp. 1538-1539.

15 Párrafo sexto del artículo 100 de la Constitución Política.

16 La idea del Estado de justicia es un paso adelante del Estado de derecho y corresponde a las aspiraciones de sociedades con vocación democrática y que otorgan al valor justicia un peldaño superior al que correspondería al derecho.

con fuerza vinculatoria para las partes una controversia en tribunales expeditos para administrar justicia. El profesor español Víctor Fairén Guillén la explica en estos términos:

La autoridad de la jurisdicción se manifiesta en sus elementos integrantes con caracteres de *imperium* de “mando”: su potestad se diversifica en las de “conocer” y “sentenciar” (*notio y iudicium*); en la de “ejecutar o hacer ejecutar lo juzgado” —aquí es donde mejor puede manifestarse la nota de “coerción” clásica del *imperium*—; y en la de adoptar medidas para asegurar el “conocimiento”, y la “sentencia” y su “ejecución”.<sup>17</sup>

#### IV. LA JURISDICCIÓN COMO TERRITORIO

Se habla de jurisdicción también como sinónimo de territorio, distrito o circunscripción, sobre la cual se ejerce el poder del juez, cualquier clase de autoridad gubernamental o de otro orden. Se puede hablar de la jurisdicción eclesiástica o militar, respecto a las zonas sobre las que se despliegan las facultades concedidas a quienes tienen potestades militares o eclesiásticas en un territorio determinado. En realidad, se trata de una confusión del término jurisdicción: por un extremo, entre la actividad de decir el derecho y, por el otro, el espacio territorial donde esto ocurre.

#### V. LA JURISDICCIÓN COMO COMPETENCIA

El vocablo competencia significa la atribución dada a un juez o a la autoridad para el conocimiento o resolución de un asunto. La importancia de aquélla radica en que sólo es válido un proceso si el tribunal tiene los atributos para conocerlo, y por ello se dice que la competencia es la medida de la jurisdicción.<sup>18</sup>

La competencia puede dividirse conforme a varios criterios según la materia, el grado, la cuantía y el territorio. Claudia Ortega Medina hace esta clasificación con mérito pedagógico:

a) *Competencia jurisdiccional según la materia*. Se atribuye a los órganos de acuerdo con la materia que traten y está relacionada con la especialización, v. gr. competencia laboral, civil, fiscal, agraria, penal, en materia de amparo.

b) *Competencia en razón de grado*. Si se trata de la primera, de la segunda instancia o de la tercera instancia, aunque esta última es cuestionable por su constitucionalidad en México, particularmente en materia penal y laboral.

17 Fairén Guillén, Víctor, *Teoría general del derecho procesal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992, p. 104.

18 Ribó Durán, Luis, voz “competencia”, *Diccionario de derecho*, cit., p. 208.

c) *Competencia según cuantía*. No tan sólo desde el punto de vista patrimonial o financiero, sino en razón de la trascendencia jurídica del asunto.

d) *Competencia según territorio*. La distribución se hace según las diversas circunscripciones territoriales que existen y cuyos mecanismos de asignación son definidos por ley.<sup>19</sup>

## VI. LA INDEPENDENCIA JUDICIAL

En el viejo régimen, previo a la Revolución francesa, la función jurisdiccional estaba en manos del monarca; él la ejercía “soberanamente”. Como lo planteó León Duguit en su célebre trabajo, la soberanía es el derecho de mandar del cual es titular el rey.<sup>20</sup> Juan Bodino la definió en 1576 como el poder absoluto y perpetuo de una república y la calificó además como “no limitada ni en poder, ni en responsabilidad ni en el tiempo”.<sup>21</sup>

El rey tenía la potestad para dictar sentencias apoyado en derecho o adoptando sentencias por imperio. En la primera hipótesis, se estaba en presencia de soberanos justicieros y en el segundo del autoritarismo monárquico. La oposición a las sentencias por imperio dio como resultado el principio de la independencia judicial, tan cara y propia de los sistemas democráticos y republicanos. La Revolución francesa planteó dos reglas para cancelar el arbitrio del monarca en los litigios:

a) Que las bases para resolver las controversias se encontraran en normas generales y objetivas, y

b) Que los litigios fueran resueltos por jueces que estuvieran en una posición distinta a la de los recaudadores de rentas o los soldados, es decir, en ejercicio de autonomía.

La independencia judicial es la creación de un coto reservado a los jueces para ejercer la función de juzgar, sin intromisiones externas. El planteamiento de Montesquieu consideraba que la función jurisdiccional ejercida bien fuera por el Poder Ejecutivo o por el Poder Legislativo constituía en sí misma una intrusión en la libertad de las personas. Los primeros textos constitucionales reconocen este ideal libertario de separar la actividad de juzgar, se la encomiendan exclusivamente a los jueces para evitar que los otros dos poderes, el Legislativo

19 Ortega Medina, Claudia L., “La función jurisdiccional del Estado”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, nueva serie, año XXI, núm. 63, septiembre-diciembre de 1988, p. 131.

20 Duguit, León, *Las transformaciones del derecho (público y privado)*, Argentina, Heliasta, 1975, p. 14.

21 Bodin, Jean, *Los seis libros de la República*, Madrid, Tecnos, 1986, p. 47 (selección, traducción y estudio preliminar de Pedro Bravo Gala).

y el Ejecutivo, por naturaleza más fuertes, ejerzan una presencia perniciosa sobre el adecuado balance del poder.

En la Constitución francesa de 1791 se dispuso que “el Poder Judicial no puede en ningún caso ser ejercido por el Cuerpo Legislativo ni por el Rey”.<sup>22</sup> En Cádiz, por otra parte, la Constitución que tanta influencia tendría en México estableció en el discurso preliminar:

Para que la potestad de aplicar las leyes a los casos particulares no pueda convertirse jamás en instrumento de tiranía, se separan de tal modo las funciones de juez de cualquier otro acto de la autoridad soberana que nunca podrán ni las Cortes ni el Rey ejercerlas bajo ningún pretexto.

Del discurso preliminar de la Constitución gaditana derivaron otras disposiciones interesantes, como el artículo 242 que garantizó la potestad de aplicar las leyes en causas civiles y criminales como perteneciente de modo exclusivo a los tribunales, o el artículo 243 que fijaba de manera inequívoca la independencia: “ni las Cortes ni el Rey podrán ejercer en ningún caso las funciones judiciales, avocar causas pendientes, ni mandar abrir los juicios fenecidos”.

La Constitución española de 1978 confiere a los jueces y magistrados del Poder Judicial el carácter de independientes, inamovibles y sometidos únicamente al imperio de la ley. Dice el artículo 171.1 de esa carta: “la justicia emana del pueblo y se administra en nombre del rey por jueces y magistrados integrantes del Poder Judicial, independientes, inamovibles y sometidos únicamente al imperio de la ley”. La prevención más importante del precepto es la independencia de jueces y magistrados para el ejercicio de la función jurisdiccional.

La autonomía del Poder Judicial es una pieza esencial del Estado de derecho. El artículo 17 de la Constitución Política consigna que las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales. Aún más, la Constitución mexicana refiere en forma expresa la independencia de los integrantes del Consejo de la Judicatura federal, lo que no hace en relación a quienes forman parte del Poder Legislativo o del presidente de la República. Sin embargo, la Constitución no señala que los senadores que designan a dos de los consejeros deban ser independientes. La independencia del Consejo de la Judicatura federal no tendría sentido si no fuera para garantizar la propia independencia de los jueces y magistrados federales cuya selección, nombramiento y adscripción les compete.

Conforme a la Constitución Política, los consejeros ejercen su función con independencia e imparcialidad, pues la primera se explica y justifica en tanto sirva para propiciar la independencia del Poder Judicial de la Federación.

22 Artículo 1 del título III, capítulo V de la Constitución francesa de 1791.

La independencia que interesa a la Suprema Corte es la de cada uno de los ministros que la integran; al Consejo, la de cada juez o cada magistrado en el ejercicio de la función jurisdiccional; y la que debe interesar al Poder Judicial de la Federación, así es la de los consejeros.

La independencia de los jueces tiene una doble dimensión: interna y externa. La externa ha sido atendida por diversas constituciones que pretenden liberar al juzgador de la influencia de otros poderes, en particular del Ejecutivo, así como del otro poder, o bien de particulares o de la de diversos grupos de presión: sindicatos, organizaciones gremiales, partidos políticos y otras organizaciones que actúan en la vida política y social. Menos desarrollada constitucionalmente, pero con similar importancia, es la independencia interna de los juzgadores, es decir, la referida a la relación entre los jueces y magistrados entre sí y con el propio Poder Judicial. Es claro que esta última existe también y debe amparar a cada uno de los integrantes de los órganos colegiados del Poder Judicial federal, los tribunales colegiados de circuito, y en el más alto nivel la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura federal. A este respecto, es relevante el papel que juegan los votos particulares de quienes disienten de la mayoría y que tiene su sustento precisamente en su propia independencia. La práctica de la emisión de votos particulares no sólo es un medio para salvar la responsabilidad personal, sino una forma de dar a conocer la opinión disidente y de hacer valer, con ello, la autonomía del órgano colegiado.

La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 1995 consigna que si un ministro disintiere de la mayoría podrá formular voto particular, el cual se insertará al final de la ejecutoria respectiva, si fuere presentado dentro de los cinco días siguientes a la fecha del acuerdo. En los mismos términos establece que si un consejero de la Judicatura federal disiente de la mayoría podrá formular asimismo voto particular, que se insertará en el acta si fuere presentado dentro de los cinco días siguientes a la fecha del acuerdo. En cuanto a la independencia de los tribunales colegiados de circuito, también se prevé la misma regla sobre votos particulares que se insertarán en la ejecutoria respectiva.<sup>23</sup>

La independencia de jueces y magistrados no debe ser solamente una cuestión declarativa, que exprese buenos y nobles propósitos. Debe ir aparejada de las condiciones necesarias para el ejercicio independiente de la función jurisdiccional y su garantía normativa. La autonomía del juez depende del régimen de responsabilidad establecido por la Constitución y las leyes. Se requiere de normas y procedimientos que la protejan y repriman su vulneración. No en vano la ley orgánica conceptualiza como causa de responsabilidad, como veremos con mayor detalle más adelante, las conductas contra la independencia de la función judicial e impliquen o generen subordinación del juez respecto de alguna persona

23 Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, artículos 7, 76 y 35, respectivamente.

del mismo (independencia interna) o de otro (independencia externa) poder.<sup>24</sup> La independencia de los jueces es aspiración social que tiene vigencia en el momento en que el juzgador emite su resolución basado en su libertad intelectual, en su conciencia moral y sin otra influencia ni intermediario que la ley.

Por último, una de las garantías para asegurar la independencia judicial es la inamovilidad de sus miembros, concepto que revisaré más adelante.

## VII. LA INDEPENDENCIA DEL JUEZ Y LA LEY

Si bien los jueces son independientes y deben actuar con libertad, esta facultad no es absoluta pues está sujeta a la ley. El propio Montesquieu había señalado que el poder de juzgar es en cierta manera *en quelque façon nulle*. Para el autor de *Del Espíritu de las Leyes*, los jueces de la nación no son sino un instrumento que pronuncia las palabras de la ley, seres que no tienen alma y que no pueden moderar ni la fuerza ni el rigor de las leyes. No obstante las críticas que se han formulado a esta postura en apariencia ingenua y romántica, expresa con claridad la subordinación del juez al texto de la ley.

Para Hans Kelsen, el derecho da origen a normas generales positivas. Un hecho específico se enlaza a una consecuencia generalmente abstracta. Para que la norma alcance su sentido concreto requiere de la individualización; es preciso que se dé en concreto lo que la norma general ha determinado en abstracto. La sentencia es el acto que traduce la función jurídica, constituye la declaración del derecho o jurisdicción, manifiesta lo que es el derecho en la norma general. Para Kelsen, sin la sentencia, el derecho abstracto carecería de forma o estructura concreta. Este acto de individualización de la norma jurídica es aplicativo, si se mira con relación a la ley, pero también creativo, en tanto se refiere a los actos jurídicos que han de realizarse sobre la base de la ley, o desde el punto de vista de las partes, cuyos derechos y obligaciones están concretados en la sentencia. El juez tiene dos posiciones a partir de la ley: una, la subordinación y otra es el papel del juzgador en el proceso de aplicación de las leyes cuando se reserva un espacio creativo que le corresponde en ese momento, que no puede ya ser llenado por el legislador.

El sometimiento del juez a la ley es precisamente su protección y la garantía de su independencia. Muñoz Machado considera que tal sometimiento explica jurídicamente la independencia de los jueces y es una consideración separada de la conducta de los mismos.

Sobre este asunto es oportuno acudir a las luces del profesor Genaro David Góngora Pimentel, digno ministro de la Suprema Corte, quien al comentar el tercer párrafo del artículo 131 de la Ley de Amparo, que tantas discusiones pro-

24 *Idem*, artículo 131, fracción I.

vocó, expresa el dilema entre la seguridad jurídica y el juicio en contra de derechos fundamentales. Está el juez en capacidad de adoptar el principio de seguridad jurídica y estimar que no puede resolver en contra de la ley, pues puede incurrir hasta en responsabilidad penal si no actúa de esta manera, o bien puede negarse a aplicar una norma por estimar que es defectuosa, por discrepar su sentido gramatical y su espíritu.

Así plantea el experto amparista mexicano el primer dilema al que se enfrenta el juzgador:

La protección de la seguridad jurídica, por vías rígidamente prefijadas por el legislador, tiene que significar en el grado en que se emplee una disminución equivalente en el arbitrio judicial. Sabido es que como exponentes de las dos tendencias existen los sistemas inquisitivo y dispositivo según que predomine en la dirección del proceso y en la investigación de la verdad la iniciativa del juez o de las partes. La adopción de uno o de otro de los dos sistemas depende del concepto que se tenga de la idoneidad de los jueces. Cuando el cuerpo judicial inspira confianza por las virtudes de sus miembros, el sistema inquisitivo se impone, porque la libertad de investigaciones y de apreciación confiada a los jueces capaces es garantía de que la verdad legal consignada en la sentencia se aproximará a la verdad real, hasta donde sea humanamente posible.<sup>25</sup>

En algunos sistemas, el Poder Judicial es exclusivamente estatal y estructurado dentro del poder público; no existen jurisdicciones fuera del ámbito del Estado. No obstante, en algunos otros regímenes se atribuye el ejercicio de esta función a instituciones extraestatales como la Iglesia católica o bien a organismos internacionales, como sucede en Europa con el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

En nuestro país, la Constitución Política preceptúa que se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en tribunales colegiados y unitarios de circuito, en juzgados de distrito y en un Consejo de la Judicatura federal.<sup>26</sup>

El texto constitucional consigna que el Poder Judicial federal está integrado por estos órganos que tienen bajo su encargo la función jurisdiccional, excepción hecha del Consejo de la Judicatura, que no es, en sentido estricto, un órgano jurisdiccional, sino de administración, disciplina, vigilancia y gobierno del Poder Judicial, con la salvedad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

A los ministros de la Suprema Corte, a los magistrados de circuito tanto de tribunales unitarios como colegiados, y a los jueces de distrito corresponde ejercer la función jurisdiccional federal y sus atribuciones están reguladas *in extenso* por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

25 Góngora Pimentel, Genaro y Saucedo Zavala, María Guadalupe, *La suspensión del acto reclamado*, México, Porrúa, 1990, p. 12.

26 Artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## VIII. LAS GARANTÍAS JUDICIALES

Existen ciertas garantías judiciales que tienen por propósito lograr la independencia e imparcialidad en la función jurisdiccional. Estas garantías han rodeado la autonomía judicial para reforzarla y consisten en el procedimiento para nombrar jueces, prohibir que sean removidos de sus cargos sin causa legal y garantizar que no queden sometidos a consignas, órdenes o prescripciones generales o individuales de las autoridades superiores. La clasificación de las garantías judiciales comprende conceptos como la estabilidad, la remuneración, la responsabilidad y la autoridad de los integrantes de la judicatura. Asimismo, jueces y magistrados están investidos de fuero para garantizar su independencia.

## IX. LA INAMOVILIDAD JUDICIAL

La independencia del Poder Judicial no tendría sentido en sí misma sin que fuera aparejada de la propia del juzgador. Para asegurarla frente a los superiores jerárquicos y el gobierno, así como otros factores, entre ellos factores y amenazas de carácter cultural y socioeconómico, cuando intereses poderosos se ponen en juego en una contienda judicial, o simplemente las condiciones y niveles sociales pueden presionar y vulnerar la necesaria serenidad judicial.

Ésta consiste en que ningún juez que la posea pueda ser destituido de su cargo salvo por violación de sus deberes constitucionales y legales. Esta calidad del juez deriva de su probidad intelectual, de atributos y cualidades personales, pero también de su estabilidad laboral y autonomía económica. Se trata de garantizar que nadie puede ser cesado o suspendido, ni retirarse, disminuirse o descontarse sus emolumentos, si no es en virtud de una disposición legal o bien por la decisión de un tribunal.

Tanto la Constitución francesa de 1791, como la federal norteamericana de 1787 consignaron el principio de la inamovilidad. En la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica se establece que:

Los jueces tanto del Tribunal Supremo como de los tribunales inferiores desempeñarán sus cargos mientras dure su buena conducta y recibirán periódicamente por sus servicios una compensación que no podrá disminuirse mientras desempeñen sus puestos.<sup>27</sup>

La separación del Poder Judicial de los demás poderes tiene un objetivo principal: mantenerlo libre de las presiones políticas y evitar valoraciones externas en la selección, adscripción y promoción de los juzgadores. La Constitución de Cádiz de 1812 se refirió a la estabilidad en el empleo de los jueces. En el artículo

27 Artículo III de la sección 1ª.

252 se consignaba que “los magistrados y jueces no podrán ser depuestos de sus destinos, sean temporales o perpetuos, sino por causa legalmente probada y sentenciada; ni suspendidos, sino por acusación legalmente intentada”.

En México, la Constitución de 1824 estableció que la Corte Suprema se compondría de once “ministros” y que éstos eran “perpetuos” en el cargo, lo que suponía su carácter de vitalicios e inamovibles. En las constituciones posteriores se han dado diversos tratos a la duración de los nombramientos de ministros, magistrados y jueces. Los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a partir de la reforma de 30 de diciembre de 1994, tienen una duración en su encargo de quince años. Antes de esta disposición duraban en su encargo hasta que cumplieran la edad límite o bien fueran destituidos por incurrir en causas de responsabilidad previstas por el título cuarto de la Constitución. En cuanto a los jueces federales han existido diversos sistemas que la historia constitucional recoge.

A partir de la Constitución de 1917, los jueces federales estaban sujetos a una inamovilidad; los tratadistas la han calificado de progresiva.<sup>28</sup> En un primer periodo durarían dos años, en un segundo, cuatro años, y a partir de 1923 serían inamovibles. En 1934 una reforma constitucional suprimió la inamovilidad y, conforme a la moda implantada en el plan sexenal en boga, se fijó un periodo de seis años para los jueces federales. En 1944 se retornó a ese principio que subsiste a la fecha. La reforma de 1994 estableció un límite de quince años a la función de los ministros de la Corte, pero no modificó la regla para los jueces y magistrados federales. Los ministros lo son dentro de su periodo.

Con anterioridad a la reforma de 1994, la Suprema Corte de Justicia de la Nación nombraba a los jueces de distrito y a los magistrados de circuito quienes deberían satisfacer los requisitos de ley y durar en su encargo seis años, al cabo de los cuales se les podía reelegir o promover a cargos superiores y una vez reelectos sólo podrían ser privados de sus cargos en los términos del título cuarto de la Constitución. La reforma que creó el Consejo de la Judicatura federal confirmó la misma regla con las siguientes salvedades:

a) El nombramiento y adscripción está a cargo del Consejo de la Judicatura federal;

b) Los nombramientos se harán con base en criterios objetivos y de acuerdo con los requisitos y procedimientos que establezca la ley;

c) Los jueces de distrito y los magistrados de circuito durarán en su cargo seis años, al cabo de los cuales podrán ser ratificados o bien promovidos a cargos superiores, y

28 Fix-Zamudio, Héctor, “Comentario al artículo 94”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 391.

d) Sólo podrán ser privados de sus cargos en los casos y conforme a los procedimientos que fije la ley.

Existen algunas diferencias sustanciales. No se habla ya de reelección, pues es un término inadecuado. Se utiliza el término ratificación, hecho que ocurre precisamente después del nombramiento: no se trata de reelecciones, sino del acto de confirmar o ratificar o no al juez o magistrado que cumple seis años en el ejercicio de su función.

La inamovilidad judicial es un valor indisolublemente ligado al de responsabilidad. Ésta es necesaria para desempeñar el ejercicio de la función. Un asunto de la mayor relevancia política consiste en encontrar las condiciones para una magistratura en que ambos conceptos sean compatibles. Los caminos para alcanzarlas pueden ser los métodos de oposición para acceder al cargo, bajo reglas objetivas, generales, con procedimientos rigurosos y públicos, así como una efectiva inamovilidad para garantizar a los mejores jueces.

## X. LA AUTONOMÍA FINANCIERA

El principio de autonomía financiera del Poder Judicial está en la médula de un principio más general, el de la división de poderes, va más allá de las condiciones adecuadas para la administración de justicia, los salarios dignos de jueces, magistrados y otros prestadores de este servicio público, de los edificios, enseres, equipo y útiles necesarios para el mismo y de otras condiciones materiales. El principio de autonomía tiene como propósito que el Poder Judicial en su conjunto goce de medios propios para su función, sin quedar sometido, condicionado o sujeto a decisiones externas.

¿Cómo garantizar que la administración de justicia pueda funcionar sin necesidad de aprobación externa? ¿Quién debe obligarse a la prestación gratuita del servicio de administración de justicia?

Las respuestas que deban darse a las preguntas anteriores muestran que el financiamiento de la administración de justicia es un asunto político, en tanto vinculado al principio de igualdad de los integrantes de una sociedad; sin distinción de sus condiciones, económicas, religiosas, políticas, sociales, raciales o de cualquier otra índole. Si todos los individuos que componen una sociedad tienen acceso a los servicios de justicia en forma igualitaria, su costo queda a cargo del Estado, con el fin de que los juzgadores encuentren las condiciones de libertad e independencia para desarrollar su función. Las partes en los procesos no deben aportar recursos para financiar tales servicios, pues ello comprometería la independencia del juzgador. Por lo tanto, el asunto del financiamiento deja de ser un problema del Poder Judicial y se ubica en las tareas de las ramas administrativa y legislativa del Estado.

El principio de gratuidad de la justicia está presente desde las primeras etapas del constitucionalismo mexicano. En el Bando de Guadalajara, Miguel Hidalgo y Costilla dictó la liberación de los esclavos y la prohibición de emisión y uso de papel sellado, lo que facilitó el acceso a la justicia al hacer referencia expresa a los negocios judiciales.<sup>29</sup>

Sin embargo, la abolición de las costas judiciales tuvo que esperar hasta 1857, cuando los liberales lograron la incorporación del principio en la carta fundamental del país. En el dictamen de la Comisión no se contenía el tema de las costas judiciales, pero se pretendió que fuera incorporado al texto del artículo 17 constitucional, bajo la siguiente disposición: “quedan abolidas las costas judiciales”. No obstante la propuesta que encabezó Francisco Zarco, la Comisión de Constitución consideró que el tema correspondía a Ley Orgánica de Justicia. Zarco tuvo intervenciones contundentes en defensa de su propuesta:

Triste es que el pueblo, a quien se llama soberano, contribuyendo a todas las cargas públicas, tenga que comprar la justicia, como compra la gracia de los sacramentos y de la sepultura. Ya que el Congreso en el acta de derechos, deja al pueblo la horca porque no hay hacienda, el grillete porque no hay hacienda, líbrelo al menos de las costas judiciales, y haga que el derecho y la justicia dejen de ser mercancías.<sup>30</sup>

El diputado Benuet vinculó el asunto de las costas judiciales con la mejora de las remuneraciones de los juzgadores, decía “equivale a poner en subasta pública la administración de justicia; porque en verdad, hombres que estén reducidos a la miseria y carezcan de todo recurso para su subsistencia, necesitan ser héroes para ser íntegros”. Por su parte, el diputado Anaya Hermosillo destacó que los jueces deben ser retribuidos, “como lo permitan las circunstancias del erario”, y don Ignacio Mariscal se manifestó a favor de la adición de Zarco, pero de manera pragmática, pues según su punto de vista ningún país había logrado abolir las costas judiciales: “lo que debe verse es si atendido el estado de la hacienda, es posible alcanzar la reforma que se desea”.

Ignacio Ramírez no esperó y arremetió contra quien después se integraría a la galería de notables abogados que ocuparon la Secretaría de Justicia en el siglo XIX. Dice Zarco que Ramírez distingue entre la cuestión especulativa y de principios, y la práctica de la administración:

Al Congreso toca resolver la primera y dejar la segunda al gobierno o a los poderes constitucionales. Se ha dicho siempre que los gobiernos son un mal necesario que se sostienen por la ventaja que resulta de la buena administración de justicia. Si la sociedad paga al gobierno, ¿por qué ha de tener que comprar la justicia? El pago de costas es absurdo, es abusivo, es un principio insostenible.

29 Seis de diciembre de 1810.

30 Sesión del 21 de agosto de 1856.

Para el cierre del debate, el constituyente Moreno manifestó que si otros países no han abolido las costas “esta no es razón para mantenerlas en México”. La adición fue aprobada, cancelando las costas judiciales por 66 votos contra 15. En 1917, no hubo debate sobre costas judiciales y el artículo 17 se aprobó sin discusión. La doctrina mexicana se adhirió a la abolición absoluta de costas. José Ovalle Favela lo planteó así:

La impartición de justicia debe dejar de ser una mercancía que se pone en venta por los tribunales y que compran los justiciables, para convertirse en un servicio que el Estado presta en forma completamente gratuita. En otro lugar hemos afirmado que la justicia no debe ser una mercancía sometida a las leyes de la oferta y la demanda o sujeta a un ilusorio control de precios. En la administración de justicia el problema no es controlar o reglamentar el precio de los servicios, sino desterrarlo completamente.<sup>31</sup>

Históricamente, México se resolvió por la vía del principio de igualdad de las partes y por la gratuidad del servicio de administración de justicia, sin que se haya planteado jamás una reconsideración de ambos principios. No obstante, existen problemas de justicia que es necesario atender y algunos de ellos están asociados a cuestiones económicas.

La demora en la prestación del servicio, la lentitud e inoperancia de la ejecución de las decisiones jurisdiccionales, la escasa accesibilidad y la corrupción tienen vínculos con cuestiones de orden económico y corresponden a la administración y economía públicas.

Existe una paradoja que no se ha podido resolver relacionada con la intención de la política judicial: entre reducir la dilación y congestión de los procesos o bien disuadir el incremento de los litigios planteados ante los órganos jurisdiccionales.<sup>32</sup> El primer objetivo se puede alcanzar mediante mayor gasto público: nuevos órganos jurisdiccionales, incremento de plazas y salarios, mejor planeación y empleo de métodos modernos de administrar recursos: apoyo informático y de estadística judicial; el segundo, mediante formas alternas de solución de controversias, específicamente las composiciones, el arbitraje y la conciliación a través de la mediación, o bien a través de los métodos alternos de solución de controversias.

La paradoja reside en que la reducción de los litigios o de la dilación y congestión y por otra parte, el aumento del acceso a la justicia de los mexicanos

31 Ovalle Favela, José, *Garantías constitucionales del proceso*, México, McGraw Hill, 1996, p. 293.

32 No hay que olvidar que la dilación, la congestión y la falta de oferta oportuna frente a demandas desproporcionadas no es privativa de la administración de justicia. Hay “colas” por todas partes: hospitales, escuelas, recreación, transportes, vialidades y otros servicios públicos. Se requiere una transformación de la prestación de los servicios públicos en particular en cuanto a su calidad.

que no han tenido esta garantía tienen efectos contradictorios. La reducción del costo de unos trae consigo aumento del costo de otros. Lo anterior significa que el asunto debe mirarse de manera integral y no de manera parcializada. Nos parece que primero se deben definir los objetivos generales de una política judicial y después actuar en consecuencia. De esta manera, aceptar el carácter efectivo de la tutela judicial, el acceso a la justicia sin distinción de clase, o situación económica, política o social, y aplicar efectivamente la garantía de igualdad de las partes en el proceso son objetivos que al interponerse, al resultar encontrados, se les debe dar una prioridad para que sin cancelar unos se avance en la consecución de todos los objetivos. En el fondo, lo que debe tenerse a la vista son los asuntos que la sociedad identifica como problemas sociales y deben atenderse para preservar los valores establecidos por la misma.

En ocasiones, el entusiasmo por las reformas judiciales y por el interés de “resolver las demandas aplazadas de justicia” lleva a planteamientos que desnaturalizan las reglas de la función jurisdiccional.

El retraso de los asuntos es una lacra del sistema de administración de justicia. Existe una coincidencia de usuarios, críticos, académicos y público de las consecuencias indeseables que trae consigo la dilación en la resolución de los litigios. Las políticas judiciales tienen que reducirla al mínimo posible y hacerlo al menor costo social. Aun cuando nuestros constituyentes exigían que la justicia no debía ser tratada como mercancía, es indispensable acudir a principios económicos: se tiene que reducir la demanda de servicios al menor costo social y aumentar la oferta.

La Política Judicial no necesariamente debe proponer que se ofrezca a los ciudadanos más tutela judicial, lo que puede causar mayor número de litigios; ni, por el contrario, reducir la tutela para disminuir la dilación y el número de ingresos de asuntos que excede sin remedio al de egresos de resoluciones. Se trata de encontrar las fórmulas para facilitar el acceso mediante procedimientos más efectivos, que generen mayor tutela, propicien la disuasión de ilícitos y reduzcan los costos y los errores judiciales. Se debe tener una visión más ancha de la que se refiere estrictamente a cuestiones jurisdiccionales y agregar elementos sociales, económicos y hasta políticos. Se ha de maximizar el acceso a la justicia, dados unos recursos limitados y por lo general escasos, y de minimizar los costos sociales del proceso.<sup>33</sup>

No obstante, la naturaleza de la función jurisdiccional impide que el Poder Judicial pueda abocarse a detectar y utilizar fuentes alternas de financiamiento. La prohibición constitucional impide que por la vía de derechos o aprovechamientos pueda el Poder Judicial reforzar los gastos de su actividad. No existe

33 Pastor Prieto, Santos, *¡Ah de la Justicia! Política judicial y economía*, Madrid, Civitas, 1993, p. 43.

otra fuente para el Poder Judicial que no sea el presupuesto de egresos, por lo que el asunto es de economía pública.

La nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación modificó algunas reglas financieras. El Consejo de la Judicatura Federal aprueba el proyecto de presupuesto anual de egresos del Poder Judicial de la Federación, el cual se integra al de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que formula su presidente, y se envía conjuntamente al titular del Poder Ejecutivo.<sup>34</sup>

La independencia del Poder Judicial de la Federación sigue siendo muy limitada y mucho más, aun cuando no es objeto de este trabajo, la de los poderes judiciales estatales. La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público estableció, hasta el año de 1976, que el Poder Judicial no estaba obligado a remitir su proyecto de presupuesto, como lo hacen las entidades de la administración pública federal a la entidad encargada de preparar los proyectos de presupuesto de gasto anual, sino que debe enviarlo directamente al Presidente de la República para su incorporación al proyecto de presupuesto general. El asunto fue recogido por la reforma judicial de 1994, en el último párrafo del artículo 100 constitucional, que establece las siguientes reglas:

1. La Suprema Corte elabora su propio presupuesto y el Consejo el del resto del Poder Judicial de la Federación.
2. Los dos presupuestos integran el presupuesto del Poder Judicial de la Federación.
3. Éste se remite para incluirse en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Presento algunas notas de resumen sobre el tema de la autonomía financiera del Poder Judicial.

1. La autonomía financiera del Poder Judicial constituye otra de las garantías de su independencia, y la administración de justicia debe contribuir a la organización social por lo que no se le pueden regatear los elementos materiales necesarios para su adecuado funcionamiento.

2. Existen en las sociedades democráticas ciertas necesidades sociales, como garantizar la igualdad de sus integrantes para acceder a ciertos servicios públicos de manera gratuita y asegurar así la igualdad ante los tribunales.

3. En nuestro país quedó acreditada históricamente la gratuidad de los servicios de administración de justicia y no existe corriente académica o política que haya cuestionado la posibilidad de alterar esta decisión.

4. La demora en la impartición de justicia es uno de los problemas que aquejan al Poder Judicial, por lo que requiere de una revisión a conciencia. No obstante, puede vulnerarse otro principio: el de libre y efectivo acceso a la administra-

34 Fracción XIII.

ción de justicia, por lo cual ha de verse de manera integral para darle una ubicación prioritaria y gradual a cada una de las decisiones que se adopten.

5. Es conveniente que se avance en conformar medios alternativos de solución de controversias, sin que ello implique la privatización de la justicia. En México, no resultaría viable que se cancele el monopolio estatal, toda vez que las desigualdades sociales y económicas de los habitantes del país impiden todavía un acceso libre, efectivo e igualitario a la administración de justicia.

6. El Poder Judicial no debe detectar ni proponer fuentes alternas de financiamiento, pues comprometería su independencia. Las condiciones han obligado a la expedición de copias fotostáticas y otros servicios, que no tienen relación, ni comprometen las decisiones jurisdiccionales, y por los que únicamente deben cobrarse cuotas de recuperación.

7. La única fuente de financiamiento del Poder Judicial es el presupuesto de egresos; es incuestionable que debería aplicarse un porcentaje mínimo del presupuesto anual para garantizar la adecuada prestación del servicio y la independencia judicial, como ocurre ya a otras naciones. Algunos países latinoamericanos lo han propuesto como Costa Rica (1949), Perú (1979) y Guatemala (1985).<sup>35</sup>

8. Las reglas de operación de los presupuestos públicos obligan a una serie de requisitos que fija la autoridad hacendaria. Existen algunas disposiciones administrativas que deben abandonarse para generar una cultura de verdadera independencia administrativa y financiera del Poder Judicial de la Federación. Sólo me referiré a los tabuladores del personal federal, que se aplican por igual a los empleados del Poder Ejecutivo federal y a los que integran el Poder Judicial de la Federación, lo que debería modificarse. Existen otras “autorizaciones” de trámites que deberían cancelarse por vulnerar la independencia del Poder Judicial de la Federación, como las relativas a plazas, o disposiciones de recursos financieros que calendariza la Tesorería de la Federación, por citar algunos ejemplos.

## XI. LA GARANTÍA DE REMUNERACIÓN

Una de las garantías de la independencia judicial tiene que ver con la remuneración de jueces y magistrados. Es el aspecto más débil, a pesar de los esfuerzos que se han hecho para resolver el problema de los salarios de los juzgadores.

En nuestro país no se ha podido consagrar este principio probablemente por razones de política presupuestal. Las universidades públicas, el sector salud y

<sup>35</sup> Fix-Zamudio, Héctor, “Los tribunales administrativos en el ordenamiento mexicano”, *La protección jurídica del ciudadano. Estudios en homenaje al profesor Jesús González Pérez*, cit., p. 25-27.

otros programas de desarrollo social, por referir algunos, han demandado también, con insistencia, con base en recomendaciones de organismos internacionales, recursos y porcentajes fijos contenidos en los presupuestos anuales. De darse un porcentaje para un objeto podía comprometerse de modo inconveniente la política fiscal y la libertad de quienes están encargados de su diseño.

En México se mantiene el principio de remuneración de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los magistrados de circuito, de los jueces de distrito, y con la reforma constitucional de 1994, de los consejeros de la Judicatura federal: no puede ser disminuida durante el lapso del encargo. Falta determinar si ante las fluctuaciones económicas y las repetidas crisis y devaluaciones monetarias, y si ante la pérdida del valor de los ingresos, el incremento de precios, la inflación y la carestía, la garantía de remuneración no se verá afectada. Si se quiere mantener la garantía de remuneración de los órganos encargados de la administración del Poder Judicial, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuanto a sus integrantes, y el Consejo de la Judicatura federal, respecto a las categorías que integran la carrera judicial, revisarán los criterios para mantenerla en términos reales y no con salarios nominales, afectados y disminuidos por factores económicos.

Mario MELGAR ADALID