

LA INDEPENDENCIA DE LOS PODERES JUDICIALES A DIEZ AÑOS DE REFORMA EN MÉXICO

José Antonio CABALLERO JUÁREZ*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Independencia externa*.
III. *Independencia interna* IV. *Transparencia y rendición de cuentas*. V. *Conclusiones*. VI. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

Desde finales de 1994 los poderes judiciales en México se han visto envueltos en una dinámica de cambio bastante generalizada.¹ Las modificaciones han impactado diversas áreas de la administración de justicia. De esta manera, muchos tribunales han recibido importantes aumentos en sus presupuestos. Se han cambiado los mecanismos para la designación de magistrados. Hay esfuerzos importantes orientados al fortalecimiento de la carrera judicial. Las actividades de capacitación de jueces se encuentran en pleno proceso de expansión. En términos generales, las acciones han sido muchas y las zonas en donde han tenido incidencia también son muy extensas. Sin embargo, a diez años de haberse iniciado el proceso de reformas en la administración de justicia, cabe preguntarse por las condiciones en las que actualmente se encuentran los poderes judiciales del país y los retos que deberán enfrentar en un futuro cercano.²

* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

¹ Concha, Hugo y Caballero, José Antonio, *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001. Cossío Díaz, José Ramón, *Jurisdicción federal y carrera judicial en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996.

² Recientemente, Héctor Fix Fierro publicó un trabajo que analiza el impacto de la reforma judicial en México. Véase Fix-Fierro, Héctor, "La reforma en México: entre la eficacia autoritaria y la incertidumbre democrática", en Pásara, Luis (comp.), *En busca de una justicia distinta. Experiencias de reforma en América Latina*, 2a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, pp. 249-287.

En este trabajo me voy a concentrar en la manera en la que los procesos de reforma han impactado sobre la construcción de la independencia de los poderes judiciales del país. Para realizar esta tarea, seguiré el patrón clásico de análisis distinguiendo entre independencia externa e independencia interna. La primera se refiere a la independencia institucional de los poderes judiciales en relación con otros poderes políticos y con otros grupos de la sociedad. En el caso de la independencia interna, se trata de todas aquellas condiciones que garantizan que el juez resuelva con libertad los asuntos que le son turnados. Es decir, se plantea la cuestión de la independencia como un mecanismo orientado a la construcción de la imparcialidad.³ El estudio de la independencia del Poder Judicial concluye con el análisis de una consecuencia necesaria de su existencia. Se trata de la cuestión de la transparencia y la rendición de cuentas. En ese sentido, se estima que la construcción de una independencia judicial sin generar avances en transparencia y en rendición de cuentas, puede terminar por producir resultados tan perniciosos como la propia falta de independencia. En la parte final del trabajo presento algunas reflexiones que intentan contribuir a la discusión sobre la agenda pendiente en materia de independencia judicial.

II. INDEPENDENCIA EXTERNA

En los últimos años los problemas de tres poderes judiciales locales han sido especialmente tratados por los medios de comunicación. Primero menciono el caso de Quintana Roo, en donde el gobierno del estado presentó un proyecto de modificaciones a la ley orgánica del Poder Judicial que generó muchos cuestionamientos a cargo del propio Poder Judicial y de la minoría parlamentaria.⁴ En segundo lugar, está el caso de Baja California en donde hay varios ex magistrados que han interpuesto amparos en contra de su destitución. La legislatura del estado

³ En relación con la imparcialidad del juez, es necesario —debo reconocer— que la misma se construye considerando la necesidad garantizar que el juez pueda resolver los asuntos que se le plantean libre de presiones internas y externas. No obstante, hay que admitir que en la construcción de sus sentencias los jueces ponderan muchos otros factores que no necesariamente los hacen neutrales, como puede ser la ideología del juez. En consecuencia, debe distinguirse entre neutralidad e imparcialidad. Ésta última es el objeto de la independencia.

⁴ Véase la controversia constitucional 101/2003.

ha iniciado procedimientos políticos en contra de varios de ellos.⁵ El tercer caso es el del estado de Yucatán en donde hay un enfrentamiento que involucra a los tres poderes del estado, debido a los cuestionamientos que se han hecho a una sentencia condenatoria en materia penal.⁶ El conflicto entre poderes de Yucatán ha llegado a la Corte en varias formas.⁷ Un caso anterior, pero que destaca por su gravedad es el del Poder Judicial del estado de Chiapas. En el 2000, al entrar el nuevo gobernador, el conflicto con el Poder Judicial llegó al extremo de una incursión de la policía estatal al edificio del Poder Judicial. En esa ocasión, los magistrados buscaron refugio en el Congreso del estado.⁸

Desde luego que los anteriores casos representan situaciones extremas. No obstante, su existencia refleja la presencia de una problemática importante para la independencia de la justicia en México.⁹ Si bien este tipo de conflictos no pueden ser analizados en forma general, sí es posible identificar algunos elementos comunes. El principal es, sin duda, la crisis de la tendencia secular en la que los gobernadores de los estados típicamente tenían una abierta intervención en la integración y gobierno de los poderes judiciales. Efectivamente, por lo general los gobernadores de los estados asumían que la integración del tribunal superior de justicia era parte de sus atribuciones. De hecho la legislación parecía respaldar esta costumbre con figuras como la del “sexenio judicial”.¹⁰ La paulatina transformación de este escenario con la formación de poderes judiciales más independientes, ha sido motivo de tensiones entre los poderes de los estados.

No obstante, es necesario reconocer que también se han presentado importantes avances en otras entidades. En términos muy generales las experiencias de los poderes judiciales del país en la materia se pueden

5 “Aprueban sanción contra magistrados en BC.”, *El Universal online*, 23 de octubre de 2003, nota de Rosa María Méndez Fierros.

6 “Ve Senado crisis política en Yucatán. Llaman a los Poderes Ejecutivo y Legislativo a acatar fallo del Judicial”, *Reforma Internet*, 12 de octubre de 2003; “El Poder Judicial de Yucatán pide ayuda al Senado”, *Milenio Diario*, 26 de marzo de 2004, nota de Daniel Barquet y Angélica Mercado e “Instalan comisión para el proceso de juicio político contra magistrados”, *La Jornada*, 12 de septiembre de 2004, nota de Luis Boffil Gómez.

7 Véase controversias constitucionales 101/2004; 49/2004.

8 “Denuncia Salazar desvíos en el Tribunal”, *El Universal*, 4 de enero de 2001, nota de Óscar Gutiérrez.

9 Hasta el momento los poderes judiciales del país han iniciado más de 15 controversias constitucionales.

10 Se trata de la figura en la que el término de la designación de los magistrados es de seis años, mismos que coinciden con el sexenio del gobernador. De esta manera, al haber un nuevo gobernador, es necesario designar nuevos magistrados o ratificar a los existentes.

clasificar en tres grandes grupos. El primero se refiere a aquellos poderes judiciales en donde la tradicional subordinación de los magistrados al Poder Ejecutivo empieza a desaparecer y la independencia institucional se encuentra en un proceso de consolidación. En el segundo grupo se encuentran los poderes judiciales en donde se han presentado cambios favorables pero, posteriormente, han ocurrido importantes retrocesos. Finalmente, el tercer grupo se refiere a aquellas judicaturas en donde los cambios han sido menores.

En los poderes judiciales correspondientes al primer grupo la situación refleja principalmente la existencia de modificaciones legislativas orientadas a limitar la vinculación de los gobernadores en el proceso de designación de los magistrados. Desde luego que el éxito de este proceso se encuentra estrechamente ligado a la existencia de voluntad política a cargo de los gobernadores, para reducir su influencia sobre los tribunales. Asimismo, dicha voluntad política se ha mantenido en los gobiernos sucesivos. A pesar de ello, es necesario reconocer que la independencia de algunos poderes judiciales sigue pareciendo endeble.¹¹

La situación de las instituciones judiciales correspondientes al segundo grupo refleja una panorama bastante frustrante. En estos casos se han presentado reformas orientadas a fortalecer la independencia institucional de las judicaturas, pero los resultados no han sido los esperados. En algunos estados la situación presenta retrocesos con motivo de la llegada de un nuevo gobierno. En otros casos, los procesos de designación de los magistrados se han politizado excesivamente en las legislaturas de los estados y los resultados parecen reflejar más una imposición de los partidos que un ejercicio orientado a buscar a los mejores servidores judiciales.¹² Asimismo, existen estados en donde los gobernadores han decidido presentar *contrarreformas* con las que buscan revertir los efectos positivos que pudieron haberse generado en una primera etapa de modificaciones legislativas.

En el tercer caso se encuentran los tribunales en donde los cambios han sido menores. No obstante, incluso en estos casos algunos magistrados han optado por resistir la imposición de decisiones provenientes de los gobernadores o de las legislaturas. En particular se trata de quienes se han opuesto a prácticas que exigen la renuncia de todos los magistrados a la llegada de un nuevo gobierno, con el fin de que el gober-

11 La llegada de un nuevo gobierno es típicamente una situación en la cual el Poder Judicial manifiesta algunas tensiones.

12 Esta situación también se ha presentado en la integración de algunos consejos de la judicatura en donde los criterios para escoger a los consejeros se inspiran más en amistades y filiaciones partidistas que en la capacidad de los designados.

nador tenga libertad para designar a los nuevos magistrados. Quienes se han opuesto con más éxito han recurrido al Poder Judicial federal para solicitar que sus procesos de destitución sean revisados. En muchos casos las defensas han sido exitosas. En otros casos, el problema ha llegado a las legislaturas de los estados en donde se han iniciado procedimientos políticos en contra de los magistrados que se rehúsan a renunciar. También en estos casos hay quienes han cuestionado dichos procedimientos mediante la interposición de recursos ante el Poder Judicial federal.¹³

Por otra parte, un aspecto que continúa generando muchas discusiones en el medio judicial es el relativo a la aprobación del presupuesto. Muchos funcionarios judiciales manifiestan que la negociación del presupuesto que será asignado al Poder Judicial en cada ejercicio fiscal les produce mucha incertidumbre.¹⁴ A propósito de esta cuestión, hay quienes proponen el establecimiento de mecanismos constitucionales que aseguren la llegada de recursos al Poder Judicial.¹⁵ Hasta ahora estas propuestas han sido acogidas con muchas reservas. Por lo general, los poderes judiciales optan por la negociación. En algunos casos, las negociaciones han sido exitosas.¹⁶ No obstante, en otros casos, los poderes judiciales se ven sujetos a presiones tanto del Poder Ejecutivo como del Legislativo. Solamente en un caso se ha debatido a través de una controversia constitucional la integración del presupuesto de un Poder Judicial. Se trata del Poder Judicial del Estado de Jalisco.¹⁷ Si bien el inicio de un litigio constitucional para la definición del presupuesto de un Poder Judicial puede representar un escenario extremo, considero necesario revisar las perspectivas que este tipo de acciones puede ofrecer. De esta manera, se pueden discutir los alcances de cláusulas como la contenida en el último párrafo de la fracción III del artículo 116 de la Consti-

¹³ Gudiño, José de Jesús, *Ingeniería judicial*, México, Porrúa, 2004.

¹⁴ En una entrevista reciente, el presidente de un tribunal manifestaba que la reducción del presupuesto del Poder Judicial era parte de un ejercicio del gobernador del estado para demostrar su poder.

¹⁵ La posición de algunos poderes judiciales del país en materia de presupuesto se refleja en las siguientes notas de prensa: Anda, Francisco de, "Buscan elección abierta de jueces", *Mural*, 4 de julio de 1908; Ramos, Mirna, "Solicitará el Poder Judicial más presupuesto al Congreso", *El Norte*, 4 de septiembre de 1917.

¹⁶ Al respecto puedo mencionar dos casos. El Poder Judicial federal recibió aumentos importantes a partir de 1995. En particular entre 1995 y 1998. En el caso de los poderes judiciales locales, el ejemplo más relevante es el del Poder Judicial del estado de Guanajuato que entre 1998 y 2004 ha recibido anualmente incrementos presupuestales que van del 10 al 38%. Véanse II y III informes de actividades de la presidencia del Poder Judicial del Estado de Guanajuato en <http://www.poderjudicial-gto.gob.mx/index.php>.

¹⁷ Véase la controversia constitucional 5/2003.

tución¹⁸ y con ello establecer interpretaciones que sostengan que la reducción del presupuesto de un Poder Judicial significa necesariamente una afectación a dicha cláusula.¹⁹

En términos generales, los problemas que encuentran los poderes judiciales para su financiación también son reflejo de la falta de conciencia generalizada entre los actores políticos del país sobre la importancia de la función jurisdiccional. El principal reto de los poderes judiciales en esta materia es generar la capacidad para transmitir con claridad a los actores políticos y a la sociedad en general, la importancia de la función jurisdiccional.

Para concluir los comentarios sobre la independencia externa, es necesario referirse a los procesos de designación de ministros de la Suprema Corte de Justicia y magistrados de los tribunales superiores de justicia del país. La designación de estos funcionarios por lo general implica la participación de los otros dos poderes.²⁰ Como hemos dicho líneas arriba, la tendencia reformista ha impactado a muchos poderes judiciales. Se ha procurado reducir la influencia de presidente y gobernadores en la designación de ministros y magistrados.²¹ De esta manera, se

18 “Los magistrados y los jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo”.

19 Si tomamos en cuenta que la mayor parte del presupuesto de los poderes judiciales se destina al pago de servicios personales, encontramos que una reducción del presupuesto o un incremento inferior al de la inflación pueden afectar significativamente la capacidad de un Poder Judicial para mantener las percepciones de jueces y magistrados. Incluso en el caso que éstas se mantengan, dicha decisión afectará necesariamente otros aspectos indispensables para la administración de justicia como la infraestructura y el equipamiento.

20 Con frecuencia se discute sobre la participación de los poderes ejecutivo y legislativo en la designación de ministros y magistrados. Desde el interior de los poderes judiciales se alega que la intervención de otros poderes afecta la independencia del Poder Judicial. En consecuencia se propone incorporar dichos cargos a la carrera judicial asegurando que quienes desempeñen el cargo de ministro o magistrado sean funcionarios con experiencia en el Poder Judicial. Sin embargo, dicha discusión no toma en cuenta el carácter político de la función que desempeñan ministros y magistrados. Tampoco se toman en cuenta los problemas que pueden surgir con motivo de la integración de un Poder Judicial excesivamente endógeno. En mi opinión, la integración de la Suprema Corte de Justicia o de los plenos de los Tribunales Superiores de Justicia no sólo debe realizarse tomando en consideración a funcionarios del Poder Judicial, también es necesario considerar la posibilidad de integrar a individuos que tengan otros perfiles. En todo caso, se trata de un tema que suscita muchas discusiones. Al respecto puede consultarse: Cossío Díaz, José Ramón, *Jurisdicción federal y carrera judicial en México, cit.*, nota 1; Damaska, Mirjan R, *The Faces of Justice and State Authority. A Comparative Approach to the Legal Process*, New Haven, Yale University Press, 1986; Guarneri, Carlo y Pederzoli, Patricia, *Los jueces y la política. Poder Judicial y democracia*, Madrid, Taurus, 1999; Shapiro, Martin, *Courts. A Comparative and Political Analysis*, Chicago, IL University of Chicago Press, 1986.

21 Concha, Hugo y Caballero, José Antonio, *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas, cit.*, nota 1.

plantean modelos en los que el Poder Ejecutivo propone una terna y el Congreso designa a uno de los miembros de la misma. No obstante, existen otras alternativas. De esta manera, en el Estado de México y en Baja California, los consejos de la judicatura juegan un papel fundamental en la designación de los magistrados. En el estado de Guanajuato, la propuesta de candidatos se realiza por turnos entre el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo, quienes someten ternas al Congreso del estado. Otros modelos optan por no modificar la forma de designación sino el periodo para el que se designa a los magistrados. En consecuencia, en lugar de designarlos por un periodo de 3 ó 6 años se les designa por 15 años sin posibilidad de ratificación. Tal es el caso de Aguascalientes, Oaxaca y Zacatecas.

Una primera consecuencia de las reformas ha sido el fortalecimiento del papel de los Congresos en la designación de magistrados y ministros. Asimismo, en algunos casos también han adquirido atribuciones para designar consejeros de la judicatura. Ante estas circunstancias, cabe preguntarse por la forma en la que han cumplido con dichas responsabilidades. El balance no parece ser especialmente bueno. En la mayor parte de los casos los congresos locales han mostrado poca sensibilidad en las discusiones para la designación de ministros y magistrados. Más que atender a los méritos de los nominados, los criterios que suelen orientar el debate se relacionan con los intereses partidistas o con la negociación de otros aspectos de la agenda legislativa. Lo anterior, también es aplicable en el caso de las designaciones de los ministros de la Suprema Corte de Justicia y de los consejeros de la judicatura federal. En estos casos, el Senado se ha mostrado, en el mejor de los casos, poco transparente en los procesos de designación.²²

En segundo lugar, es necesario preguntarse por las características de los individuos que se ven favorecidos con las designaciones de los Congresos. Contrario a las expectativas generadas, muchos congresos han optado por emplear la posibilidad de realizar designaciones como una oportunidad para negociar posiciones entre las fracciones parlamentarias. El resultado ha ocasionado que muchos magistrados y consejeros del país sean individuos con claras vinculaciones partidistas o con una reducida capacidad para poder asumir las tareas que les son conferidas.

En tercer lugar, los modelos en donde se plantea la posibilidad de la ratificación de los magistrados para la obtención de la inamovilidad han mostrado muchas limitaciones. En algunas entidades se ha planteado

²² La actitud del Senado ha sido censurada en distintos medios de comunicación. Véase por ejemplo Granados Chapa, Miguel Ángel, "Senado vs. instituciones", *Reforma*, 04-11-19.

una tendencia en la que los Congresos optan por la no ratificación con el objeto de evitar que los magistrados se vuelvan inamovibles. Bajo esta premisa, muchos servidores jurisdiccionales se han visto forzados a salir de las judicaturas.

Un balance general de la situación imperante, necesariamente debe reconocer que el debilitamiento del Poder Ejecutivo en los procesos de designación de magistrados no siempre ha traído resultados favorables.

III. INDEPENDENCIA INTERNA

La independencia interna se refiere al establecimiento de un régimen que garantice que los jueces puedan realizar su labor sin interferencia de actores políticos, sociales o incluso del propio Poder Judicial. Los avances en esta materia son limitados. En buena medida, es posible sostener que la mayor parte de los poderes judiciales del país han puesto poca atención en el fortalecimiento de la independencia de sus jueces. Los problemas pueden ser analizados desde diversas perspectivas. Desde el punto de vista de las relaciones al interior de las instituciones de justicia, es necesario reconocer que en muchos poderes judiciales se sigue percibiendo una marcada subordinación de los jueces hacia sus superiores. Lo anterior no es sólo consecuencia de la estructura autoritaria y clientelar que tradicionalmente imperó en los poderes judiciales.²³ También es consecuencia de los limitados resultados que todavía se perciben en algunas entidades con la adopción de la carrera judicial. De esta manera, cuestiones como la disciplina de los servidores jurisdiccionales o su adscripción siguen siendo tratados con poca transparencia y en buena medida de manera discrecional. Es todavía muy marcado el empleo de mecanismos informales para disciplinar a los funcionarios jurisdiccionales, a pesar de que las instituciones cuentan con herramientas institucionales para hacerlo. Un ejemplo típico de ello es que se opta por solicitar la renuncia de los jueces o su cambio de adscripción en lugar de iniciar un procedimiento disciplinario o de responsabilidad para despedirlos. Pero incluso cuando se opta por emplear los mecanismos existentes, se presentan problemas. En estos casos, los jueces y demás servidores jurisdiccionales típicamente tienen una limitada capacidad de defensa.

Por otro lado, muchos jueces siguen cuestionando los mecanismos de control y supervisión empleados en sus poderes judiciales al considerarlos excesivamente formales y un tanto superfluos. Las visitas suelen

²³ Cossío Díaz, *Jurisdicción federal y carrera judicial en México, cit.*, nota 1.

ser especialmente cuestionadas cuando las mismas no son realizadas por gente con experiencia en las labores jurisdiccionales. Lo anterior denota la existencia de importantes problemas de especialización y eficiencia en las áreas de control de los poderes judiciales. En general, los mecanismos diseñados para supervisar el trabajo de los funcionarios jurisdiccionales siguen basándose en indicadores cuantitativos. A pesar de que en muchas ocasiones este tipo de indicadores puede resultar útil, es necesario reconocer que su empleo también plantea muchas limitaciones. Hace falta plantear ejercicios de evaluación del desempeño más complejos.

En materia de ascensos y capacitación el panorama se presenta muy diverso. Hasta hace algunos años, los poderes judiciales contaban formalmente con áreas de capacitación pero la capacidad efectiva de operación era inexistente o muy limitada.²⁴ Asimismo, contaban formalmente con reglas para incorporar mecanismos como los concursos de oposición para los ascensos o el ingreso al Poder Judicial. Sin embargo, muchos de estos mecanismos tampoco eran empleados. En la actualidad se han presentado importantes cambios. En el caso de la capacitación, un alto número de poderes judiciales cuenta con institutos o escuelas que se encuentran desarrollando actividades muy variadas. Existen dos casos especialmente llamativos. El primero es el Instituto de la Judicatura Federal, en donde se había logrado implementar con éxito una planta de académicos capaces no sólo de generar cursos de capacitación y aplicar exámenes de oposición sino también de investigar y publicar material de muy buena calidad.²⁵ La segunda es la Escuela Judicial del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México. En este caso, la labor se ha centrado en el diseño de programas que incorporan a una gran variedad de servidores jurisdiccionales a las actividades de capacitación. Asimismo, la Escuela opera con mucho éxito los concursos para la selección del personal y sus ascensos. En otras entidades los institutos de capacitación han optado por la colaboración para la programación y desarrollo de sus actividades. En ese sentido, destaca particularmente

²⁴ Concha, Hugo y Caballero, José Antonio, *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas*, cit., nota 1.

²⁵ En este caso se debe mencionar una importante reestructuración sufrida por el Instituto de la Judicatura Federal a principios de 2004. A raíz de estos cambios un alto porcentaje del personal académico salió de la institución, incluyendo a su director. Sería lamentable que una transformación como la que ahí se presentó hiciera a un lado todo el conocimiento acumulado en la Institución. Hasta el momento no se han dado mayores explicaciones sobre los cambios.

la celebración de convenios con instituciones académicas para la impartición de cursos para su personal.²⁶

Desde el punto de vista de las relaciones de los poderes judiciales con el exterior, posiblemente el problema más importante es el relativo al fortalecimiento de los jueces frente a la opinión pública en general y la prensa en lo particular. La creciente importancia del papel de los poderes judiciales en el país ha producido también una mayor presencia de las judicaturas en los medios de comunicación. La cobertura actual que los medios realizan sobre los poderes judiciales no tiene punto de comparación con lo que se hacía hace diez años.²⁷ Pero al mismo tiempo, ésta mayor exposición también ha generado problemas a los poderes judiciales. Por una parte, los funcionarios jurisdiccionales no están preparados para interactuar con la prensa y con el público en general. Esto es particularmente visible cuando se trata de casos relevantes. Por otra parte, los medios de comunicación también suelen tener muy poca preparación para tratar temas judiciales. Por lo general, las notas que se realizan contienen importantes errores de apreciación. Adicionalmente, debe reconocerse que en ocasiones los medios de comunicación son empleados como un mecanismo para presionar a los jueces.²⁸ Los juicios paralelos de la prensa pueden significar un importante problema para la actuación de los jueces.²⁹

Un fenómeno que va de la mano del paulatino ensanchamiento de la presencia de los poderes judiciales en la vida pública es el que se ha denominado como “judicialización de la política”.³⁰ De esta manera, los conflictos que tradicionalmente se habían resuelto mediante el empleo de herramientas políticas, ahora empiezan a resolverse a través de vías

²⁶ Los ejemplos en este caso son muy variados. Hay poderes judiciales que han contactado a las universidades locales para realizar estos programas. En otros casos, se han solicitado los servicios del Instituto de la Judicatura Federal. Asimismo, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM ha participado en algunos programas de capacitación en el país.

²⁷ Una revisión cotidiana de la prensa nos permite observar que prácticamente todas las semanas del año existen notas sobre los poderes judiciales en las primeras planas. El monitoreo de noticias jurídicas que se presenta en la página del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM permite constatar esta afirmación. Véase www.juridicas.unam.mx.

²⁸ Posiblemente el caso más famoso es el de la juez Claudia Campuzano del Distrito Federal. Esta juez fue severamente atacada en los medios de comunicación cuando optó por tomar una decisión a favor de un inculpado en un caso que había trascendido a los medios. En días recientes también es posible ver la cobertura que se ha dado a asuntos que involucran al gobierno del Distrito Federal.

²⁹ Garapón, Antoine, *Juez y democracia*, España, Flor del Viento Ediciones, 1997.

³⁰ Tate, C. Neal y Vallinder, Torbjörn, *The Global Expansion of the Judicial Power*, Nueva York, New York University Press, 1995.

jurídicas.³¹ La novedad de estos planteamientos en cierta forma ha tomado desprevenido tanto a los jueces como a los políticos. Ninguna parte parece conocer con precisión cuáles son las reglas que pueden orientar esta nueva relación. De esta manera, los políticos no pierden ocasión para tratar de deslegitimar a un Poder Judicial cuando éste último produce una resolución adversa.³² Pero en el caso de los jueces la perspectiva no es necesariamente mejor. Los poderes judiciales han sido muy poco sensibles a su entrada a la arena pública.³³ Los comunicados que emiten cuando resuelven asuntos relevantes suelen estar llenos de tecnicismos y hacen muy poco por aclarar su significado.³⁴

No obstante, el tema fundamental en materia de independencia de los jueces es definir qué tan vulnerables son frente a las presiones de procuradurías o de otros actores políticos. Articular una respuesta a este cuestionamiento resulta especialmente complicado. Sin embargo, debe tomarse en cuenta que toda política orientada a fortalecer la independencia de los funcionarios jurisdiccionales debe necesariamente incluir acciones orientadas a aislarlos en forma efectiva de este tipo de presiones. En términos generales debe reconocerse que se ha invertido mucha energía en el fortalecimiento de la independencia institucional de los jueces, pero queda pendiente la cuestión de su autonomía. La construcción de un Poder Judicial realmente imparcial requiere forzosamente de acciones en esta materia.

IV. TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

En relación con la transparencia y la rendición de cuentas, los poderes judiciales del país todavía tienen muy poco tiempo de haber iniciado esta discusión. En términos generales, es posible decir que se trata de una cuestión que ha suscitado muchos debates pero que todavía no ha alcanzado a ser debidamente tratada.³⁵ El Poder Judicial federal mues-

31 El ejemplo más claro de esto es el problema de la controversia sobre el presupuesto de egresos de la federación. Véase controversia constitucional 109/2004.

32 El auto de admisión de la controversia 109/2004 ocasionó que varios diputados declararan que era necesario iniciar un juicio político contra los ministros de la Suprema Corte de Justicia que dictaron esa determinación.

33 El tema de la comunicación social será tratado en el siguiente apartado.

34 Una clara excepción a esto lo constituyó la forma en la que el Consejo de la Judicatura Federal manejó la sentencia de Raúl Salinas de Gortari. En aquella ocasión se publicaron desplegados en la prensa con el contenido de la determinación judicial.

35 Algunos trabajos que abordan el estado de la cuestión en materia de transparencia y acceso a la información en México son: Caballero, José Antonio, "La regulación sobre acceso a la información en México. Algunos comentarios sobre el estado de la cuestión", en

tra avances en la materia, aunque por lo general ha optado por actuar con mucha cautela.³⁶ Hasta el momento, hay pocos poderes judiciales de las entidades federativas que cuentan con reglamentos para el acceso a la información.³⁷ En esta materia, destaca particularmente el estado de Nuevo León que ha optado por introducir un régimen abierto de acceso a la información.³⁸

Muchas discusiones se concentran en la forma en la que se puede acceder a la información procesal que se produce en las unidades jurisdiccionales. Al respecto, existen posiciones que optan por mantener toda la información procesal fuera del alcance del público. Se argumenta que la información que se produce en los juicios solamente interesa a las partes y que su difusión puede causar importantes perjuicios a la administración de justicia.³⁹ Sin embargo, también cabe destacar un importante avance en la materia. El Reglamento para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental del Poder Judicial federal considera que, en principio, toda la información resguardada por dicho Poder Judicial es pública. Este nuevo criterio representa un giro de 180 grados en la política judicial de acceso a la información.

Caballero, José Antonio *et al.* (eds.), *El acceso a la información judicial en México: una visión comparada*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005; Carbonell, Miguel, "El acceso a la información del Poder Judicial federal", *Derecho Comparado de la Información*, núm. 4, 2004, pp. 189-198. Concha Cantú, Hugo, "El acceso a la información de los poderes judiciales", *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, editado por Hugo Concha Cantú, López-Ayllón, Sergio y Tacher Epelstein, Lucy, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004. Villanueva, Ernesto, "Derecho de acceso a la información en el Poder Judicial. Una aproximación al caso mexicano desde la perspectiva comparada", México, *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, núm. 2, 2003, pp. 207-215.

³⁶ Hasta hace poco tiempo la reglamentación para acceder a la información jurisdiccional contenía muchas limitaciones.

³⁷ El Poder Judicial del Estado de Sinaloa fue pionero en la materia. Otros poderes judiciales que cuentan con reglamentación al respecto son los de Guanajuato, Jalisco y Colima. En otros casos las leyes de acceso a la información estatal establecen obligaciones para los poderes judiciales. Al respecto puede verse la legislación de Aguascalientes, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Durango, Estado de México, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.

³⁸ Al efecto se han presentado reformas que involucran a los códigos de procedimientos civiles y penales, así como a la ley de acceso a la información.

³⁹ Un ejemplo de ello puede ser la acción de inconstitucionalidad iniciada por la Procuraduría General de la República en contra de Nuevo León con motivo la introducción de normas que permiten un mayor acceso a la información de los procesos. Véase Acción de inconstitucionalidad 25/2004.

Otro aspecto fundamental en materia de transparencia es el relacionado con la divulgación de información institucional. La discusión sobre el acceso a la información procesal ha mantenido a la información institucional fuera del foco de atención. Destacan en este aspecto problemas como la determinación de las percepciones de los servidores jurisdiccionales, información sobre los procesos disciplinarios en contra de juzgadores y demás servidores de la administración de justicia, entre otros. Los criterios orientados a mantener bajo reserva los asuntos que parecen más delicados siguen prevaleciendo.

Una cuestión que parece fundamental en esta materia es la relacionada con la definición de la información que los poderes judiciales deben elaborar y publicar en forma oficiosa. Esta cuestión no sólo está relacionada con el acceso a la información propiamente dicho sino que también impacta en la forma en la que se monitorea el funcionamiento de los poderes judiciales desde una perspectiva interna. En pocas palabras, el problema fundamental es que muchos poderes judiciales carecen de sistemas de información adecuados para conocer la forma en la que las unidades jurisdiccionales se desempeñan. Pero incluso cuando se cuenta con herramientas para obtener este tipo de datos la calidad de la información deja mucho que desear. Tanto jueces como órganos de gobierno no tienen la certeza de que los datos contenidos en los informes sean un fiel reflejo de la realidad.

El tratamiento de la información estadística que se elabora también plantea algunos problemas. En la mayor parte de los casos la información se presenta agregada. Es decir, no existe forma de distinguir cada uno de los datos que integran los totales de las cifras que se proporcionan.⁴⁰

Un aspecto estrechamente relacionado con la transparencia y la rendición de cuentas es el relativo a la implementación de una política integral de comunicación social. Por lo general, los poderes judiciales han optado por mantenerse al margen de la sociedad. Esta actitud genera un importante distanciamiento que impide un adecuado fortalecimiento de las instituciones que administran justicia. Un ejemplo de ello pueden ser las relaciones con la prensa. En muchas ocasiones la presencia de reporteros se observa más como una amenaza que como una oportunidad para informar a la sociedad sobre lo que sucede en la institución. Si bien hay ejemplos muy importantes de esfuerzos en materia de comuni-

⁴⁰ El asunto es especialmente claro si se considera el ejemplo de la estadística de entradas o salidas de una unidad jurisdiccional. No es lo mismo una jurisdicción voluntaria que un juicio contencioso. Tampoco es lo mismo una salida por desistimiento que una salida por sentencia.

cación social,⁴¹ esta es un área en donde todavía se requieren avances importantes.

V. CONCLUSIONES

Quizás el problema fundamental para los poderes judiciales consiste en el reto que enfrentan para institucionalizar los cambios en su interior. La cuestión no es simple. En realidad se trata de un cambio cultural en el que los miembros del Poder Judicial adquieran conciencia de la trascendencia de cuestiones como los concursos de oposición o el adecuado funcionamiento de las escuelas judiciales, para evitar que los cambios en los órganos de gobierno generen retrocesos. En efecto, en algunos poderes judiciales del país se han presentado muchas modificaciones que han afectado procesos que habían sido puestos en marcha con éxito en anteriores administraciones. Posiblemente el área en donde esto es más perceptible es en la carrera judicial. Es por ello, que resulta de la mayor importancia que en los procesos de cambio se involucre por igual a todo el personal de la institución con el objeto de que entiendan y valoren la trascendencia de las transformaciones que están siendo experimentadas y tengan capacidad para defenderlas.

En términos generales debe reconocerse que durante la segunda mitad de la década de los noventa la mayor parte de los poderes judiciales del país experimentaron importantes avances en la consolidación de su independencia. El caso del Poder Judicial federal es especialmente marcado. No obstante, algunos de estos procesos se han detenido y en otros casos se han presentado retrocesos.

En materia de independencia interna, los avances son más limitados. Hace falta mucho trabajo para concluir con el proceso de consolidación de la carrera judicial. Esto es particularmente cierto en el acceso a la carrera y en el desarrollo de los funcionarios judiciales que todavía no llegan a la categoría de juez. En materia de control de la función jurisdiccional y disciplina, los cambios también han sido reducidos. Los jueces siguen estando sujetos a un régimen que privilegia las vías informales para la imposición de sanciones. De esta manera, las adscripciones y las renunciaciones siguen siendo recursos frecuentes para disciplinar juzgadores.

⁴¹ Destacan casos como los de Oaxaca y Tabasco en donde se emplean medios de comunicación masiva para difundir actividades del Poder Judicial. Asimismo, destaca el programa "La justicia va a la escuela" de la Suprema Corte de Justicia.

Por otro lado, se ha puesto poca atención en la consolidación de la imagen del juzgador en la sociedad. Esta circunstancia se torna especialmente crítica si se considera que el papel de los jueces se ha transformado. Los jueces siguen presentándose como figuras muy endebladas en la arena social. Esta debilidad ocasiona que otros actores sociales o políticos puedan tener más posibilidades de éxito en sus intentos por influir sobre la voluntad de los juzgadores. En términos generales, hace falta generar acciones orientadas a fortalecer la presencia y la imagen de los poderes judiciales del país.

Finalmente, el tema de la transparencia y el acceso a la información se ha presentado más como un reto que como una oportunidad para los poderes judiciales. Los órganos de gobierno de los poderes judiciales han tomado tiempo en reaccionar a la nueva corriente de transparencia. En ese sentido, el diseño de una política integral de transparencia y acceso a la información judicial puede constituir el punto de partida para una campaña orientada al reposicionamiento de los poderes judiciales en la sociedad.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- CONCHA, Hugo y CABALLERO, José Antonio, *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001.
- COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *Jurisdicción federal y carrera judicial en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996.
- DAMASKA, Mirjan R., *The Faces of Justice and State Authority. A Comparative Approach to the Legal Process*, New Haven, Yale University Press, 1986.
- GARAPÓN, Antoine, *Juez y democracia*, España, Flor del Viento Ediciones, 1997.
- GUARNIERI, Carlo y PEDERZOLI, Patricia, *Los jueces y la política, Poder judicial y democracia*, Madrid, Taurus, 1999.
- PRILLMAN, William C, *The Judiciary and Democratic Decay in Latin America. Declining Confidence in the Rule of Law*, Westport, Connecticut: Praeger, 2000.
- SHAPIRO, Martin, *Courts. A Comparative and Political Analysis*, Chicago, IL, University of Chicago Press, 1986.

TATE, C. Neal y VALLINDER, Torbjörn, *The Global Expansion of the Judicial Power*, Nueva York, New York University Press, 1995.

TORRES ESPINOSA, Eduardo, "El Poder Judicial en México y la nueva correlación de fuerzas entre los poderes públicos", *Los poderes federales en la consolidación democrática de México*, Naucalpan, Estado de México, editado por Gabriel Corona Armenta, FES Acatlán.