

HACIA UN JUSTICIA DEMOCRÁTICA

Hugo A. CONCHA CANTÚ*

SUMARIO: I. *Jueces y democracia*. II. *Significado institucional de la democracia*. III. *El cambio de contexto para la administración de justicia en México*. IV. *Los componentes de la justicia democrática*.

I. JUECES Y DEMOCRACIA

La llegada de la democracia mexicana ha producido todo un conjunto de cambios en el mundo político que trascienden la dimensión electoral. No sólo han aparecido nuevas instituciones, sino que dichos cambios se han hecho presentes en el funcionamiento de las instituciones políticas y sociales ya existentes, así como en las interacciones entre éstas y la ciudadanía. Muchas de las transformaciones no eran esperadas o, para ir más lejos, ni siquiera imaginadas. Asistimos lentamente al despertar del juego democrático en la cotidianeidad de nuestra vida institucional.

Las instituciones encargadas de administrar justicia, lo que comúnmente agrupamos como jueces y tribunales, viven este proceso de manera muy acelerada y profunda. Esto último es algo que escuchamos de manera frecuente al hablar de los jueces en materia electoral (últimos responsables en calificar el resultado de una elección) o en las referencias al “nuevo” papel que juega la Suprema Corte de Justicia en la arena política, sobretodo cuando se encarga de resolver aquellos conflictos de competencia entre distintos órganos del poder público, ya sean federales, locales o municipales.¹ No obstante su importancia, se trata, únicamente de dos espacios (justicia electoral y tribunal constitucional) de la

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

¹ Desde 1994, gracias, principalmente, a las llamadas controversias constitucionales, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha convertido en un actor plenamente político, al actuar como un incipiente tribunal constitucional, árbitro de los conflictos entre poderes públicos.

compleja relación entre democracia y justicia. Espacios, sin duda, fundamentales en el nuevo juego político de un país políticamente plural, pero con poco significado para la vida cotidiana de los individuos.

La relación entre el sistema democrático y los jueces ordinarios abarca múltiples aspectos. Decimos que se trata de una relación compleja, ya que existen formas diversas de interacción entre ambos conceptos. Los jueces pueden ser vistos como agentes en la edificación de un sistema democrático, pero también son sujetos de cambio cuando la democracia se instaura. Aunque esta doble relación se observa en el mundo fáctico, presenta problemas analíticos en el momento de su estudio.² Por ello, es preciso delimitar el tipo de relación que se quiere observar entre jueces y democracia. Este ensayo intenta centrarse en el segundo tipo de relación, es decir, en la forma en que un sistema democrático de reciente instauración influye en la transformación o “democratización” de las instituciones jurisdiccionales.

La democratización de los poderes judiciales en México (32 locales y 1 federal) es un proceso de una extraordinaria importancia por sus efectos en la vida de los ciudadanos y que, paradójicamente, no ha sido analizado con el detalle que amerita, ni por los propios miembros de estas instituciones, ni tampoco por los estudiosos de las mismas. Lo que resulta aún más grave, todo indica que se trata de un proceso cuya ignorancia se convierte en presupuesto de decisiones equivocadas. Se han llegado a escuchar voces que, desde el absurdo, señalan que la democracia es un tema ajeno a las instancias jurisdiccionales o incluso se han emprendido ambiciosos proyectos de reforma en materia de justicia que proponen modificaciones operativas o estructurales sin contemplar integralmente a las instituciones estatales y a la sociedad a la que deben servir.

No entender lo que este proceso significa y hacia adonde y cómo debe de estar encaminado, pone en riesgo su materialización. Lo que se busca es que las instituciones jurisdiccionales logren estar al nivel de las expectativas ciudadanas como auténticas instituciones que protejan sus derechos y contribuyan a su ejercicio, dando forma real y palpable a un Estado de derecho mínimamente aceptable.

II. SIGNIFICADO INSTITUCIONAL DE LA DEMOCRACIA

La instauración de un sistema democrático puede llevarse a cabo en un acto electoral, pero sus efectos seguirán actuando durante mucho

2 Se trata de un problema metodológico de endogeneidad, es decir, donde especificar las variables resulta imposible debido a que se contaminan entre sí.

tiempo. Vivir una jornada electoral democrática no significa necesariamente vivir en una democracia, ni para los ciudadanos, ni para las instituciones. Aun cuando una jornada que marca la alternancia de partido en el poder puede ser un hecho muy importante por implicar el cambio de la naturaleza de sistema,³ la democracia difícilmente puede decirse que existe a plenitud, sustancialmente, cuando existen mayorías que se ven impedidas de ejercer cabalmente su derecho de participación.

En una democracia, todos los miembros de la sociedad requieren interactuar de una forma distinta, bajo la idea de que son ellos, los ciudadanos, los que a final de cuentas tienen el poder de cambio, de forma colectiva y con apego a las normas que ellos mismos han determinado a través de los mecanismos correspondientes. Cuando los ciudadanos se dan cuenta de que a partir de formas organizativas son capaces de presionar a sus representantes políticos, o de exigir a las autoridades administrativas algún tipo de actuación, o bien de movilizar a los medios de información para denunciar algún hecho, la democracia comienza a materializarse en una dimensión que nada tiene que ver con la política-electoral. El derecho de participación, así como los de asociación o expresión, cobran un nuevo valor más allá del sufragio.

De manera similar, las instituciones que componen el entramado estatal cambian radicalmente su modo de funcionar cuando se presenta la transición de un sistema autoritario a uno democrático. Este proceso suele analizarse como parte del llamado “proceso de consolidación democrática”, aunque su contenido y alcances son también debatidos intensamente. Mientras que las instituciones de un sistema autoritario se caracterizan por la uniformidad de sus miembros, la centralización (o personificación) de las decisiones, la opacidad, así como un alto nivel de discrecionalidad gubernamental y de conductas sin control, en un contexto democrático las instituciones trabajan con base en la pluralidad, la descentralización de las decisiones, la transparencia, la rendición de cuentas y un apego a normas preexistentes. Como se puede deducir, a pesar de perder eficiencia en la toma de decisiones y en su aplicación, la democracia conlleva como ganancia la legitimidad y aceptación de las decisiones y procesos para llevarlas a cabo. En democracia no hay una forma homogénea de hacer las cosas o un solo proceso de toma de decisión, sino una nueva arena compuesta por multiplicidad de actores, que toman decisiones de manera distinta y muchas veces opuestas en-

³ A este respecto existe un largo debate teórico sobre la naturaleza y los alcances de la transición democrática. Tema que es tratado bajo la lupa de la situación mexicana por Pedro Salazar, en “Democracia: la transición incomprendida”, *Nexos*, núm. 320, agosto de 2004, pp. 31-39.

tre sí. La pluralidad de actores es una realidad reconocida y aceptada por todos, y son todos los que deben de hacer posible su coexistencia e interacción.⁴ Si la democracia entraña que los súbditos se conviertan en ciudadanos, también implica que las instituciones dejan de ser dependencias y se convierten en órganos o agencias de servicio, con un alto nivel de autonomía y responsabilidad pública.

Esta transformación implica que las instituciones requieren ser ahora capaces de funcionar por sí mismas y de brindar los resultados para los que fueron creadas. Sus miembros son vistos como funcionarios públicos que deben de ser sujetos al escrutinio público. No hay más lugar al encubrimiento o a la dependencia política. Para lograr esta transformación las instituciones requieren normatividad clara, integral y pública, planeación y coordinación de sus actividades, sistemas de información y medios de comunicación, espacios de negociación, y la disponibilidad constante para realizar acuerdos.

Los poderes judiciales no escapan de esta nueva realidad que presenta un desafío enorme en su funcionamiento. Los poderes judiciales eran vistos desde la perspectiva autoritaria, restrictivamente como los espacios donde se resolvían controversias derivadas de la aplicación de la ley, con base en el principio de autoridad y conforme a procesos y normas preestablecidas, sin importar los efectos de llevar a cabo esta actividad o la manera en que en realidad se desenvolvían (de hecho, a menudo ni siquiera todas las controversias se resolvían en estos espacios).

Las exigencias democráticas apuntan a judicaturas radicalmente distintas. Ferrajoli apunta que el modelo democrático de la posguerra se transformó necesariamente en un modelo jurisdiccional. El tránsito se dio de una democracia apuntalada por la existencia de mayorías, sus representantes políticos y las leyes que creaban, a una democracia con contenidos básicos garantizados en una Constitución y con jueces que vigilan su cumplimiento.⁵ Los jueces en un sistema democrático contemporáneo dejan de ser cuestionados por su falta de carácter electivo y vistos como autómatas encargados de aplicar la ley. En este modelo los jueces se convierten en los actores que tienen el delicado y difícil papel de vigilar el cumplimiento de la Constitución y de la ley, incluso frente al legislador, transformándose en garantes de los derechos fundamentales.

4 Es por ello que, entre otras razones, el célebre politólogo Robert Dahl prefirió optar por el término de *poliarquía*, en lugar de democracia, refiriéndose a la forma de gobierno de muchos.

5 Ferrajoli, Luigi, "Jurisdicción y democracia", en Carbonell, Miguel *et al.*, *Jueces y derecho. Problemas contemporáneos*, México, Porrúa-UNAM, 2004, pp. 101-103.

Asimismo, son ellos los actores que tienen a su cargo el control de la legalidad del desmesurado aparato público, es decir, los actores que tienen que vigilar que los funcionarios públicos actúen conforme a lo que las leyes les permiten, lo que los convierte en la cara misma del Estado de derecho democrático.⁶

Por estos motivos, en el nuevo contexto democrático, la función judicial no puede seguir siendo vista de manera restrictiva. Si bien es cierto que la función básica de los jueces ordinarios es resolver los conflictos derivados de la aplicación de la ley, es a través de esta actuación que se llevan a cabo otras funciones muy importantes, tales como proteger a la ciudadanía contra cualquier tipo de abuso social, dar vida al principio de seguridad jurídica al justificar cómo es que se llega a una decisión, interpretar el alcance de la norma escrita, y en su conjunto, coadyuvar a la difícil tarea de canalizar la conducta y proteger la legalidad. De manera adicional hay que agregar una serie de funciones derivadas de estas labores, tales como la difusión de conocimiento jurídico y la orientación y asesoría legal. Para que todo esto se lleve a cabo de manera satisfactoria, una judicatura requiere contar con miembros preparados, con una estructura administrativa y de gobierno lo suficientemente desarrollada, con políticas definidas hacia donde orientar sus actividades, con medios de comunicación internos y externos, y con mecanismos de control, rendición de cuentas y disciplinarios.

III. EL CAMBIO DE CONTEXTO PARA LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN MÉXICO

Como es conocido, la democracia electoral en México provocó, entre muchas cosas, la desaparición de la línea de autoridad única, que desde la Presidencia de la República controlaba todas las decisiones políticas en el país. Sin la cabeza que decidía y repartía los puestos políticos del país, la dependencia decisoria gubernamental se vio mermada y la forma de operar de las instituciones alterada en su centro. Todas las instituciones políticas del país giraban en torno a este centro decisorio, desde el ayuntamiento municipal de alguna remota población hasta los otros dos poderes federales, pasando por toda la gama de órganos paraestatales, empresas de participación estatal y por supuesto, la enorme administración pública. Lo que no ha sido estudiado de manera suficiente es la nueva forma en que las instituciones de este sistema, antes

6 *Ibidem*, p.104.

autoritario, deben de funcionar en un nuevo contexto sin “líneas” únicas o procesos de centralización jerárquica.

Los poderes judiciales del país han sufrido el “presidencialismo” desde una doble vertiente: directamente, mediante la subordinación del Poder Judicial federal a la autoridad presidencial e indirectamente, a partir del reflejo de la autoridad presidencial en todos y cada uno de los gobernadores de las entidades federativas, así como por el centralismo creado a partir de la superioridad fáctica del Poder Judicial federal sobre todos los poderes judiciales locales. Por lo que respecta al primero de estos casos, el presidente nombraba y removía libremente a los miembros del órgano jerárquicamente superior (los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación) y determinaba el monto presupuestal que era aprobado formalmente, año tras año, por la Cámara de Diputados.

Indirectamente, los gobernadores hacían lo mismo con los miembros de las judicaturas locales, sumándole a ello que eran controladas en sus decisiones por los juzgados y los tribunales federales bajo el inatacable argumento, muchas veces justificado, de que protegían la observancia de las garantías constitucionales en contra de la discrecionalidad local. El hecho es que gracias al juicio de amparo directo, cualquier resolución de un tribunal local, aun en la actualidad, puede ser revisada y modificada por una instancia federal.

Alterar este esquema resultaba, y continúa resultando, muy difícil, si agregamos las limitaciones legales que recaen sobre el actuar de los jueces en el tipo de sistema jurídico (algunos lo prefieren denominar tradición o familia), heredado desde el México independiente,⁷ caracterizado por ser escrito, altamente formal y no poder utilizar, de manera amplia, los precedentes creados por resoluciones jurisdiccionales previas.

Resulta pertinente preguntarse, ¿que significaban todos estos controles para el funcionamiento de las judicaturas en México? Durante todos los años que subsistió el sistema autoritario, los poderes judiciales actuaron como órganos del Estado y, como tales, cumplieron con un grado

7 De acuerdo con este sistema de derecho codificado, o civilista, los jueces son concebidos como funcionarios que están sobre-limitados en su actuar y constreñidos esencialmente a “aplicar” la ley, la cual es considerada “la expresión de la voluntad general” dentro de la tradición jacobina. La historia de la caída del antiguo régimen francés es muy ilustrativa sobre la desconfianza que se tenía en contra de los jueces, y de cómo, a través de los años, los regímenes republicanos fueron estableciendo múltiples controles a su actuar, muchos de los cuales llegaron con matices y diferencias en su adaptación, al contexto latinoamericano y particularmente a México. Este es el caso de la sujeción estricta del juez a la ley y su negación para que modifique el sentido de la misma, de la casación, de contar con tribunales administrativos fuera del ámbito estrictamente judicial, o incluso de que existan consejos de la judicatura.

de eficiencia relativa respecto a lo que se esperaba de ellos. Esto significa que el Estado no veía con malos ojos que los jueces no fueran del todo independientes, ni que actuaran de manera ineficiente solucionando los conflictos que se les presentaban en tiempo y forma y, mucho menos, que no buscaran estar cerca de la comunidad para orientarla y servirla. De hecho, podría afirmarse que hacían justamente lo contrario, operaban con un alto grado de dependencia a los poderes ejecutivos, sobretodo, si los casos eran delicados, y no resolvían con celeridad alguna. No existía una preocupación de los principales actores políticos por cambiar esta situación, dado que el presidencialismo contaba con esos y otros espacios para solucionar los conflictos que le interesaban. A los tribunales llegaban asuntos que requerían contar con la formalidad de ley, o bien, asuntos que no eran del interés político pero que tenían la obligación de ser desahogados de dicha manera, por diversos motivos. Los tribunales mandaban toda una serie de señales, directa o indirectamente, sobre la forma en que el derecho operaba en nuestro país y sobre las conductas que eran toleradas o no. Basta una revisión somera a la manera en que los conflictos penales eran resueltos en el país, o un vistazo a las tesis emitidas por la Suprema Corte de Justicia durante el periodo que va de 1920 a 1988.⁸ A las limitaciones estructurales establecidas en la ley para el funcionamiento de los poderes judiciales, se añadía una actuación conforme al régimen imperante donde el derecho quedaba subordinado al poder político.

Los procesos de apertura económica y política generaron toda una serie de presiones para ajustar la forma en que estaba estructurada y funcionaba el Poder Judicial federal, propiciando las reformas de 1988, 1994 y 1997. Sin embargo, estos importantes esfuerzos de actualización de la justicia con las nuevas circunstancias que vivía el país no fueron suficientes ni se llevaron a cabo en todo el país con la misma intensidad. Aunque casi todas las entidades iniciaron procesos de reforma judicial, muy pocas lo hicieron de manera profunda y, aun en esos casos, los cambios, únicamente, mejoraban los controles de la institución y sus centros de formación profesional.

La instauración de un régimen democrático desde la cima de lo que había sido el autoritarismo mexicano, con la llegada al poder de un nuevo partido político, aceleró el proceso de sensibilización de cambio de las instituciones encargadas de administrar justicia. Si la democracia iba a permear el tejido social, ésta pasaba necesariamente por mejores poderes judiciales que hicieran realidad la seguridad jurídica y la protec-

⁸ Este periodo prácticamente es el que corresponde a las llamadas quinta, sexta y séptima época de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

ción de los derechos de la ciudadanía. Así lo reconoció tácitamente el propio Poder Judicial federal al intentar, en 2000 y 2001, crear una nueva ley de amparo, o bien, al emitir en 2003 una convocatoria nacional para una reforma integral y coherente del sistema de impartición de justicia.

IV. LOS COMPONENTES DE LA JUSTICIA DEMOCRÁTICA

Aunque es imposible hacer un análisis completo de todos los aspectos que se requieren establecer o perfeccionar en la búsqueda de judicaturas para una sociedad democrática, es posible señalar algunos de los más apremiantes. Para poder contar con poderes judiciales orientados a servir a la ciudadanía con auténtica presencia y con capacidad de respuesta eficiente y de calidad, se requiere una transformación que abarque no sólo los aspectos estructurales y presupuestarios, sino que involucre a los propios miembros de las judicaturas en la búsqueda de un perfeccionamiento profesional. Es en este lugar donde se suelen encontrar las resistencias más fuertes para discutir y, en su caso, llevar a cabo las transformaciones que son necesarias. Los jueces en su totalidad requieren de una estricta formación que no sólo les enseñe el manejo técnico de expedientes y de procesos, sino de una formación multidisciplinaria que les permita entender su nuevo entorno y actuar en consecuencia.

Una judicatura democrática requiere de una auténtica independencia. Este valor fue puesto de relieve desde los escritos de Madison, donde se valoraba el papel del juez en la incipiente democracia estadounidense.⁹ Esta independencia no sólo se debe de manifestar en el respeto y la existencia de garantías a la institución (nombramientos, presupuesto, intromisiones), sino, sobretodo, en el respeto y protecciones que necesitan cada uno de los jueces y magistrados al resolver casos. La cultura prevaleciente todavía no se ha transformado en este aspecto, y los jueces, federales y locales, aún padecen una suerte de autoritarismo interno que los inhibe y castiga en sus intentos de mostrar iniciativa o autonomía. La jerarquía entre instancias, necesaria en una institución que se encarga de revisar sus propias resoluciones, no tiene que significar una superioridad de mando, sino una diferenciación en el tipo de trabajo que realizan los jueces menores, los de primera instancia y los magistrados de alzada o apelación.¹⁰ Asimismo, los controles a la calidad, al trabajo

⁹ Véase *El Federalista*, núm. 78.

¹⁰ Zaffaroni, E. R., "Dimensión política de un Poder Judicial democrático", en Carbonell, Miguel *et al.*, *Jueces y derecho*, *cit.*, nota 5, p. 144.

técnico, deben ser objetivos y por órganos especializados. Para lograr avanzar en la independencia se requieren transformaciones distintas. Por una parte, la instauración de órganos de gobierno judicial con capacidad de formular las políticas y planes necesarios para mejorar a la institución y controlar el desempeño de la misma y, por otra, espacios o mecanismos que les permitan conocer lo que otros jueces en la misma institución, o en otra, piensan y hacen. El conocimiento de las buenas prácticas, de los éxitos y de los fracasos resulta un componente necesario para alentar a estos servidores públicos que han estado largamente marginados.

El contar con jueces más independientes va, necesariamente, acompañado de más responsabilidad. Por lo mismo, es necesario perfeccionar los mecanismos de rendición de cuentas de los poderes judiciales frente a la sociedad. Importantes pasos se han dado en algunas instituciones en materia de ética y de transparencia, pero falta mucho por avanzar en todo el país.

Finalmente, es imprescindible que los medios de comunicación se adentren más en el tema para lograr la difusión adecuada del actuar de estas instituciones, a efecto de que la ciudadanía entienda y pueda utilizar sus servicios, así como constituirse en otra forma de control ciudadana. Los medios de comunicación, por sí solos, difunden las noticias jurisdiccionales a partir de criterios que no tienen que ver con la justicia, sino con los *ratings* y los escándalos. Se trata de que todos conozcamos mejor a estos actores silenciosos y formales, que tienen en sus manos, en gran medida, nuestra tranquilidad y futura calidad de vida.