

## REFLEXIONES PARA UNA REFORMA JUDICIAL EN MÉXICO

José Luis SOBERANES FERNÁNDEZ

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Aspectos procesales.* III. *La profesión judicial.* IV. *Conclusiones.* V. *Bibliografía.*

### I. INTRODUCCIÓN

Desde hace aproximadamente diez años en México se vienen dando una serie de reformas a la vida pública del país, como resultado, en primer lugar, de la profunda crisis que atraviesa la región latinoamericana, y, en segundo lugar, como resultado de la influencia de la tendencia mundial denominada neoliberal.

Esta serie de reformas se han hecho más patentes a partir de diciembre de 1988, cuando asume el cargo de presidente de la República el licenciado Carlos Salinas de Gortari, en que se plantean reformas radicales a ciertos tópicos que la mitología política mexicana pensaba eran intocables, como por ejemplo: la reforma agraria o las relaciones Iglesia-Estado, creencia que la misma realidad se ha encargado de desmentir.

Sin embargo, hay una reforma que se ha quedado en el tintero, y que día a día se nos presenta más urgente, nos referimos a la reforma judicial. Efectivamente, la impartición de justicia en México responde a una organización complicada, anquilosada y muchas veces corrupta, que parece irreformable porque los primeros enemigos del cambio son los funcionarios judiciales. Por otro lado, existe un clamor por parte de los profesionales del foro a favor de tan necesaria reforma judicial, el cual esperamos pronto sea oído.

No todo es negativo, pues también tenemos que aceptar que han habido en los últimos diez años algunos cambios en ese aparato de administración de justicia; sin embargo, tenemos que señalar que los mismos son a todas luces insuficientes.

En principio parecerá muy negativo nuestro planteamiento, sin embargo, consideramos que nuestra denuncia debe aparecer muy vehemente porque si no corremos el riesgo que se nos pase el tiempo de cambio en nuestro país y no logremos la tan anhelada reforma judicial.

## II. ASPECTOS PROCESOS

La legislación procesal mexicana ha vivido y sigue viviendo de la tradición procesal española, particularmente de la Tercer Partida, salvo algunas excepciones, responde a un procedimiento escrito y formalista donde si bien el juez está dotado de amplias facultades, la mediatez que lo caracteriza hace que prácticamente no las ejercite y se vuelva un procedimiento predominante dispositivo, siendo, lógicamente, la más importante la prueba documental.

La única excepción a este principio predominante de procedimiento escrito la constituye el proceso laboral; sin embargo, aquí tampoco se da la inmediatez ya que las audiencias las presiden los auxiliares de los presidentes de las juntas de conciliación y arbitraje, los que finalmente no dictarán la resolución final del llamado laudo.

Otra situación peculiar de la administración de justicia mexicana es la de los llamados secretarios de estudio y cuenta y proyectistas, quienes son los que elaboran los proyectos de resolución a jueces, magistrados y ministros, son los que realmente hacen las sentencias, que aunque revisadas —se supone— por los titulares, son estos funcionarios los que efectivamente estudian los autos y redactan la sentencia, debiéndose limitar sólo a lo primero.

Los abogados no informan más que por escrito y si se entrevistan personalmente, el vulgarmente llamado "litigio de oreja", no lo hacen frente a la contraparte, ni tampoco frente a todo el tribunal tratándose de organismos colegiados, sino solamente frente al magistrado ponente.

En la actualidad los miembros de los tribunales federales reciben un sueldo decoroso, y en ocasiones más que decoroso; sin embargo, en los tribunales locales generalmente se les paga mal, dando pie a la tan lamentable corrupción judicial que desgraciadamente se ha hecho costumbre.

Como resultado de todos esos inconvenientes es que en México, las personas de escasos recursos prácticamente no acuden a los tribuna-

les a reclamar la satisfacción de sus pretensiones jurídicas y cada día, en mayor medida, se acude a la autocomposición o incluso a la autodefensa para resolver sus controversias. Desgraciadamente, el acceso a la justicia en México se está volviendo un servicio al cual sólo pueden acudir las clases más acomodadas.

Como consecuencia de esa penosa situación es que tenemos la creación, en los últimos tiempos, de sucedáneos de los organismos jurisdiccionales, como lo son la Procuraduría Federal del Consumidor, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, así como los organismos similares a nivel local y la Procuraduría Federal del Medio Ambiente.

## III. LA PROFESIÓN JUDICIAL

En México se han hecho algunos esfuerzos por profesionalizar la carrera judicial, aunque nosotros los consideramos parciales e insuficientes.

En cuanto a la designación tenemos que señalar, como es de todos sabido, por lo que se refiere a los más altos cargos de cada sistema jurisdiccional, que es el correspondiente ejecutivo quien hace la nominación, la cual es sometida a la ratificación del legislativo, teniendo para tal efecto la más amplia facultad de selección, lo que no siempre ha redundado en beneficio de la judicatura; excepción a este principio, son los magistrados electorales y los militares, pues tratándose de los primeros se proponen dos nombres para que el Legislativo escoja uno y en cuanto a los segundos no requieren aprobación legislativa.

Para este punto se ha seguido una praxis que no es precisamente la más recomendable y es la siguiente:

En la nominación de ministros de la Suprema Corte, aproximadamente la mitad son magistrados de los tribunales colegiados de circuito a propuesta de la propia Suprema Corte, y la otra mitad son escogidos libremente por el presidente de la República entre políticos y funcionarios destacados, amigos personales e incluso distinguidos juristas. Pero, como apuntamos antes, finalmente el presidente de la República puede oír o no las sugerencias que le hagan porque tiene la potestad de hacer el nombramiento, el cual no siempre es el mejor.

Los magistrados de los otros poderes judiciales y sistemas jurisdiccionales son designados por los titulares de los poderes ejecutivos que correspondan, atendiendo generalmente razones de clientelismo político más que eficiencia o capacidad profesional.

En este sentido la llamada "inamovilidad" judicial tiene poco tiempo en México, pues tratándose de ministros de la Suprema Corte se estableció hace unos cincuenta años, mientras que para los magistrados de los tribunales superiores no tiene más de diez años. En este sentido también se ha establecido como edad máxima para permanecer en el cargo la de setenta años y, como excepción, para los magistrados agrarios se ha fijado en setenta y cinco años.

Pensamos que no es conveniente el sistema de elección popular tratándose de miembros de la judicatura, sin embargo, tampoco consideramos conveniente esa libertad casi absoluta por parte del Ejecutivo para hacer esas designaciones; consideramos que debe mediar la propuesta de cuerpos colegiados que analicen objetivamente los antecedentes y capacidades de los candidatos.

Con el objeto de garantizar la autonomía judicial se ha establecido que los jueces y magistrados inferiores sean nombrados por los superiores, también con absoluta libertad. En el mejor de los casos, como sucede con el Poder Judicial del Distrito Federal, esta nominación se hace previo concurso de oposición abierto en el que se presente cualquiera que llene los requisitos legales y se sienta capacitado para desempeñar el puesto; en el Poder Judicial Federal no hay tal oposición sino que generalmente se escogen los magistrados entre los jueces y a los jueces entre los secretarios y así sucesivamente, con lo cual se establece una especie de "carrera judicial", pero no deja de ser un tanto cuanto endogámico, pues es sumamente difícil que acceda alguien que no es de la casa y sobre todo que no hay un modo objetivo de ver quién tiene más merecimientos, sino en la práctica es quien tiene mayor influencia, ya que los ministros de la Suprema Corte se van turnando el derecho de presentar candidatos, propuesta que generalmente es aceptada por el Pleno; en el resto de los sistemas jurisdiccionales hay, repetimos, la más absoluta libertad.

Con ello queremos indicar que en México la designación de jueces y magistrados se vuelve más una canonjía que una selección objetiva.

Salvo los jueces y magistrados del Poder Judicial Federal, los demás jueces y magistrados inferiores no cuentan con la inamovilidad.

Apenas de unos años para acá se han establecido centros de formación judicial, pero de manera muy incipiente, en donde asisten los funcionarios judiciales, en el tiempo que les queda libre después de cumplir con sus deberes profesionales, estando presentes en algunas

conferencias, pero no es un periodo de formación intensa ni mucho menos completa.

Otro gran fallo del derecho judicial mexicano es que no existe algún sistema para exigir responsabilidades a los miembros de la judicatura, más que el juicio político de responsabilidad que se sigue ante el Congreso de la Unión y que en la práctica nunca se ha llevado a cabo, por lo cual, creemos, se debe establecer un sistema viable, pues aunque la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en vigor, en su artículo 51 establece que la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal establecerán los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones legales de sus servidores públicos, hasta hoy día, diez años después de haber entrado en vigor, aún no se ha hecho.

Tal vez sería conveniente crear en México un Consejo de la magistratura, que se encargara de la proposición de nombramientos al titular del ejecutivo, la designación de jueces y magistrados inferiores y en general la administración del Poder Judicial y sus aspectos disciplinarios.

El artículo 17 constitucional prohíbe las costas judiciales, sin embargo ello ha dado lugar a la indebida práctica de la gratificación al funcionario judicial, por no decir corrupción judicial, particularmente a nivel de tribunales locales más que en los federales, con lo cual la esperada administración de justicia gratuita es sólo un buen deseo, pues al no existir el "beneficio de pobreza" a las personas carentes de recursos económicos les resulta muy gravoso e inclusive en ocasiones imposible acceder a los tribunales debido a esas "gratificaciones".

Por otro lado, como explicábamos antes, no existe en México un adecuado sistema de asistencia legal, solamente contamos con un deficiente, sobresaturado y mal pagado régimen de defensores de oficio, de igual manera en ocasiones las escuelas de derecho establecen "bufetes gratuitos" para que sus estudiantes practiquen lo mismo que los llamados "bufetes de solidaridad", pero con resultados muy limitados, pues no se ha querido o no se ha tenido el ingenio de articular algún sistema en el que fuera más eficaz este servicio. Quizá fuera conveniente establecer un sistema de asistencia jurídica paralelo a la asistencia médica que proporcionan las instituciones de seguridad social.

Si a eso le agregamos la poca tradición que existe en México por parte de los abogados de ofrecer gratuitamente sus servicios a la gente

más desprotegida, tenemos que concluir que los tribunales están expedidos para administrar justicia a las clases medias altas y a las clases más acomodadas del país, pues las clases medias bajas o bajas no pueden acceder a ese servicio público.

En cuanto a la independencia judicial, debido al predominio, el ostentoso predominio del Ejecutivo sobre los diversos poderes, a lo cual agregamos el poder designar los más altos cargos de la judicatura y la casi absoluta discrecionalidad en el manejo del presupuesto público, podremos ver una total dependencia del Judicial respecto al Ejecutivo.

Sin embargo, tenemos que matizar esa afirmación ya que a nivel federal no se da como consigna, lo que sí ocurre en la esfera local, en el interior del país, lo que muchas veces es peor cuando el juez, al resolver, tiene presente el procurar no irritar a la autoridad.

Quisiéramos destacar otro fenómeno importante, relativo al hecho de que en los últimos años se han creado muchísimos tribunales nuevos y al carecer de adecuados medios de formación judicial se han tenido que improvisar infinidad de funcionarios judiciales, con los correspondientes efectos negativos en la administración de justicia, por lo que muchas veces la injusticia se da no por la mala fe sino por la ignorancia.

Como se habrá podido observar, nuestro diagnóstico acerca del estado actual de la administración de justicia en México es bastante negativo, hemos descrito una organización jurisdiccional anquilosada, con personal impreparado y corrupto y, lo que es peor, sin deseos de reformarse pues cuando reciben críticas las toman más como ataques personales que como propuestas para mejorar; sin embargo, no podemos decir que el gobierno haya estado cruzado de brazos al respecto, ya que si bien no ha entrado a una reforma profunda, de "cirugía mayor", sí podemos afirmar que siempre ha tenido esa preocupación.

Es evidente que en nuestra patria existe un gran desaliento en la población respecto a la judicatura nacional, desaliento que se manifiesta en el hecho que cada día se acude menos a los tribunales a buscar la satisfacción de las pretensiones jurídicas a través de medios judiciales y más a extrajurisdiccionales.

#### IV. CONCLUSIONES

Como se habrá podido observar desgraciadamente no exageramos al principio de este modesto trabajo en nuestras calificaciones respecto a la administración de justicia en México.

Desafortunadamente no somos optimistas sobre este particular en nuestro país, pues no se ve, a pesar de las voces que en mayor número e intensidad se levantan cada día, que se tenga programado o pensado una reforma judicial a fondo, la que se nos presenta más urgente a medida que pasa el tiempo.

En síntesis podemos decir que hemos propuesto las siguientes medidas para mejorar la administración de justicia en México: establecer sueldos decorosos en todos los niveles de la administración de justicia; que los ejecutivos antes de proponer el nombramiento de ministros y magistrados, oigan las sugerencias de algún cuerpo colegiado de personas conocedoras; que cuando se nombren jueces y magistrados inferiores se haga mediante concurso de oposición abierto que califiquen jurados imparciales; que se establezcan cursos serios y completos de formación judicial, previos a acceder a algún cargo, preferentemente de tiempo completo y con más de un año de duración, serían mejor dos, en el que los alumnos gocen de sus correspondientes becas. Asimismo, que los ascensos se conceden previo concurso de méritos, igualmente calificados de manera objetiva; y, finalmente, que se establezca un sistema disciplinario viable para exigir responsabilidades a los jueces, magistrados y ministros.

Por todo ello decíamos párrafos atrás que es raro que las personas carentes de recursos económicos acudan a los tribunales, prefieren vivir situaciones de hecho respecto a sus relaciones familiares (adopciones, divorcios, herencias, etcétera), llegar a transacciones, utilizar la autodefensa o conformarse con su desventura.

Mencionábamos también párrafos atrás, que si bien han habido algunos esfuerzos por parte del poder público por sacar a la administración de justicia del marasmo en que se halla inmersa, éstos han sido insuficientes, parciales y desarticulados, a tales esfuerzos podemos caracterizarlos como las políticas públicas en materia de administración de justicia, mismas que podríamos localizarlas en cinco líneas fundamentales: aumento del número de los tribunales, incremento de salarios al personal de los tribunales, creación de tribunales de margen del poder judicial y otras instituciones no jurisdiccionales para la

resolución de litigios, establecimiento de la inamovilidad judicial en los tribunales superiores y creación de centros docentes de formación judicial. Sin embargo, y perdón por la reiteración, éstas han sido a todas luces insuficientes, particularmente tratándose del Ministerio Público, en donde se impone una reforma a fondo.

Ojalá estos modestos párrafos que hemos escrito sirvan, como un grano de arena, cuando se tome la tan anhelada decisión de modernizar la administración de justicia.

#### V. BIBLIOGRAFÍA

- ARILLA BAS, Fernando, "La independencia constitucional del Poder Judicial y los sistemas de su integración orgánica", *Revista de la Facultad de Derecho*, Toluca, año V, núm. 19, febrero-abril de 1984.
- CABRERA ACEVEDO, Lucio, *El Poder Judicial mexicano y el constituyente de 1917*, México, UNAM, 1968.
- , "La revolución de 1910 y el Poder Judicial Federal", *La Suprema Corte de Justicia y el pensamiento jurídico*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1985.
- CARPIZO, Jorge, "Algunas reflexiones sobre el Poder Judicial Federal y sobre las relaciones internacionales de México", *Gaceta Informativa de Legislación y Jurisprudencia*, México, vol. 11, núm. 36, mayo-agosto de 1982.
- CARRANCA Y TRUJILLO, Raúl, *La administración de justicia*, México, Botas, 1961.
- CARRILLO CASTRO, Alejandro, "La reforma administrativa en el sistema de impartición de Justicia", *Reseña Laboral*, México, 2a. época, vol. 4, núm. 3, mayo-junio de 1980.
- CARRILLO FLORES, Antonio, *La justicia federal y la administración pública*, 2a. ed., México, Porrúa, 1973.
- CASILLAS H., Roberto, "Consideraciones sobre nuestro Poder Judicial Federal", *Anales de Jurisprudencia*, México, año 43, tomo 158, enero-marzo de 1976.
- CORTÉS FIGUEROA, Carlos, "Sobre la administración de justicia federal", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, tomo VI, núm. 23, julio-septiembre de 1956 y tomo VII, núms. 27 y 28, julio-septiembre y octubre-diciembre de 1957.

- COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *Las atribuciones no jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, UNAM-Porrúa, 1992.
- CHÁVEZ PADRÓN, Martha, *Evolución del juicio de amparo y el Poder Judicial mexicano*, México, Porrúa, 1990.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, "El Ejecutivo Federal y el Poder Judicial", *El sistema presidencial mexicano (algunas reflexiones)*, México, UNAM, 1988.
- , "Función del Poder Judicial en los sistemas constitucionales latinoamericanos", *Función del Poder Judicial en los sistemas constitucionales latinoamericanos*, México, UNAM, 1977.
- , *Problemas contemporáneos del Poder Judicial*, México, UNAM, 1986.
- , "Setenta y cinco años de evolución del Poder Judicial en México", *México, 75 años de revolución. Política II*, México, INEHREM-FCE, 1988.
- FLORES GARCÍA, Fernando, "Algunos problemas de la administración de justicia en México", *Lecturas Jurídicas*, Chihuahua, núm. 18, enero-marzo de 1964.
- GESSNER, Volkmar, *Los conflictos sociales y la administración de justicia en México*, trad. de Renate Marsiske, reimpresión, México, UNAM, 1986.
- GODY RÓQUEZ, Lorenzo, *Fundamentos y garantías de la independencia del Poder Judicial*, México, 1955.
- HNIDEY MEANA, Eugenio, "Dinámica pura de la función judicial", *Anales de Jurisprudencia*, México, año 43, tomo 158, enero-marzo de 1976.
- MARTÍNEZ BÁEZ, Antonio, "El indebido monopolio del Poder Judicial de la Federación para conocer de la inconstitucionalidad de las leyes", *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, México, tomo IV, núm. 15, julio-septiembre de 1942.
- OVALLE FAVELA, José, "La independencia judicial en el derecho mexicano", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, año XVII, núm. 49, enero-abril de 1984.
- , "El Poder Judicial en los estados de la República", *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XV*, tomo VI, *La Constitución mexicana, 70 años después*, México, UNAM, 1988.
- PALLARES, Jacinto, *El Poder Judicial o tratado completo de la organización, competencia y procedimientos de los tribunales de la Repú-*

- blica Mexicana*, México, Imprenta del Comercio de Nabor Chávez, 1874 (existe una edición facsimilar con presentación de Saturnino Agüero Aguirre, México, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, 1992).
- RÍOS ESPINOSA, Alejandro, "La descentralización del Poder Judicial Federal", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, tomo XXII, núms. 85-86, enero-junio de 1972.
- ROCHA DÍAZ, Salvador, "Principios constitucionales del sistema judicial mexicano", *Chiapas Jus*, Tuxtla Gutiérrez, año II, núm. 2, junio de 1990.
- SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, "¿Pueden conocer de problemas de constitucionalidad de leyes, autoridades distintas del Poder Judicial de la Federación?", *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, México, tomo IV, núm. 15, julio-septiembre de 1942.
- SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, "La inamovilidad judicial federal en México", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, tomo XXXVII, núms. 151-153, enero-junio de 1987.
- , *El Poder Judicial en el siglo XIX (notas para su estudio)*, 2a. ed., México, UNAM (en prensa).
- , "Reformas judiciales federales de 1982", *Gaceta Informativa de Legislación y Jurisprudencia*, México, vol. II, núm. 35, enero-abril de 1982.