

Justicia para Todos

César Hernández



CIDAC



El sistema de justicia
tiene que funcionar para
las mayorías.

Cambio de Enfoque



Los mexicanos ante las leyes

En México las personas no creen en la Constitución, ni en las leyes, ni sienten que sus derechos son protegidos por las autoridades judiciales.

- Cuarenta por ciento de los ciudadanos cree que en México las leyes se usan "para defender los intereses de la gente con poder", un 14% adicional considera que las leyes se usan "como pretexto para cometer arbitrariedades".

Fuente: Segunda Encuesta Nacional sobre la Cultura Política y Prácticas Ciudadanas. Secretaría de Gobernación (2003).

- Setenta por ciento de los mexicanos considera que la Constitución se cumple poco, y un veinte por ciento adicional considera que no se cumple nada.

Fuente: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Cultura de la Constitución en México. Una encuesta nacional de actitudes, percepciones y valores (2004).

La percepción popular empata con varias características del sistema judicial, cuyo diseño y prácticas operativas tradicionales hacen que sólo garantice efectivamente los derechos de unos cuantos.

- Durante la época de hegemonía presidencial el sistema de justicia creaba islas de estado de derecho en un mar regido por acuerdos informales, redes familiares y empresariales, o cacicazgos políticos, y donde la función de último árbitro en los casos difíciles era desempeñada por el Presidente.
- En temas cruciales como el derecho penal, los impuestos, o la regulación económica, los jueces eran –y siguen siendo– vulnerables a ser cooptados o intimidados por poderosos grupos de interés o por las mismas autoridades que abusan de los individuos.

México es el país latinoamericano donde un mayor porcentaje de la población (58%) piensa que es posible sobornar un juez.

Fuente: Latinobarómetro (2004).

Deficiencias estructurales

La calidad de la justicia federal es razonablemente buena, pero el sistema federal tiene serios problemas de eficiencia, que se reflejan en un elevado número de casos donde los jueces no resuelven la disputa.

- Detrás de cada disputa jurídica existen un conflicto social que el juez debería resolver de manera equitativa.
- ...pero en México la mayor parte de las disputas entre autoridades federales e individuos concluyen sin que los jueces resuelvan el fondo, es más, sin que siquiera entren a analizar la sustancia del asunto.

Cambio de Enfoque



La forma de la ley se cumple, pero la substancia de la justicia pocas veces aparece.

- Durante el periodo 1988-2002 entre el 45% y el 80% de los "amparos administrativos" concluyeron sin que los juzgadores hubieran examinado las pretensiones del quejoso.

Fuente: Héctor Fierro, El amparo administrativo y la mejora regulatoria.



En los peores casos, el exagerado formalismo jurídico que caracteriza la actuación de muchos jueces federales es una forma de disfrazar –y hasta legitimar– el abuso del poder. El juez sólo "ve" lo que aparece en su expediente, y cierra los ojos a una realidad de abuso e injusticia.

- El amparo frecuentemente se utiliza para impedir la clausura de giros negros, frenar el desalojo de invasores de tierras, promover la liberación de narcotraficantes, tutelar a evasores y elusores de impuestos, y detener los intentos de regular a los monopolios.
- Para cada caso hay una "razón" formal, pero el nivel de protección judicial a grupos de interés observado en nuestro país no corresponde al de otras naciones, y refleja una justicia insegura de enfrentar a los poderosos, preocupada por guardar las formas pero no por la sustancia.



Aunque ...

existen estados cuyos sistemas de justicia no desmerecen frente al sistema federal, a nivel local los problemas de la justicia tienden a ser mayores porque muchos juzgados y tribunales estatales no han logrado liberarse del control político de los gobernadores.

- La foto del gobernador del estado se encuentra tras el escritorio del presidente del tribunal superior en 49% de los estados del país, sugiriendo fuertemente quien manda.

Fuente: José A. Caballero Juárez, y Hugo Concha Cantú, Diagnóstico sobre la Administración de Justicia en las Entidades Federativas, 2001.

- Una de las formas en que los gobernadores someten a los juzgadores locales es limitando temporalmente su encargo. El llamado "sexenio judicial" subsiste todavía en las Constituciones y estatutos de 17 entidades federativas del país en las que los magistrados del tribunal superior siguen siendo nombrados por periodos de seis o menos años.

Elaboración propia con base en Constituciones estatales.

La solución histórica a una justicia estatal politizada consistió en darle poder a los tribunales federales —más imparciales— para revisar las sentencias de los tribunales locales (el llamado “amparo judicial”). Hoy esa tutela federal no opera adecuadamente: arrastra los defectos de formalismo e ineficiencia que afectan a la justicia federal.

- Durante el periodo 2001-2005, tres de cada cuatro “amparos judiciales” se resolvieron “para efectos” de que se corrija alguna cuestión procedimental o, incluso, se reponga todo el procedimiento, sin llegar al estudio, ni resolución, del fondo del asunto.

Fuente: Julio Bustillos, El amparo directo en México. Estudio empírico sobre el control de igualdad en el federalismo judicial.



Avances recientes

A mediados de los años noventa la pérdida del control legislativo por el Ejecutivo federal abrió las puertas para la consolidación de la Suprema Corte como tribunal constitucional.



Cambio de Enfoque

- La Suprema Corte reclamó para sí, y obtuvo, mayores espacios de independencia e influencia.
- El Presidente y el Congreso ya no podían someterla fácilmente, de hecho —a través de las controversias constitucionales— le dieron poderes para arbitrar efectivamente las disputas entre poderes y niveles de gobierno.
- La Corte se convirtió en un árbitro respetado por los políticos de todos los partidos, generando la seguridad que en otras épocas producía la intervención arbitral del presidente de la república.

- La Corte se volvió también en la mayor defensora de la independencia de los poderes judiciales locales.
- Además, a través de las acciones de inconstitucionalidad, la Corte comenzó a controlar el apego de las leyes –sobre todo las electorales– a la Constitución.
- A instancias de los partidos políticos, las minorías legislativas y del propio ejecutivo, la Corte ha comenzado a hacer efectivo el texto constitucional y a funcionar como contrapeso de las mayorías legislativas nacionales y locales.

Pero el desempeño positivo de la Suprema Corte como tribunal constitucional no se ha traducido en un prestigio creciente de los jueces –y ni siquiera de la Corte– ante la población, debido al pobre papel de la judicatura mexicana como administrador y promotor del acceso a la justicia.

- La cara que la justicia muestra a la población no es la de sus grandes sentencias en disputas políticas, sino la de los procedimientos formalistas tradicionales y exclusivos heredados de la etapa autoritaria.
- La judicatura mexicana tiene serias carencias gerenciales, y poca capacidad sistémica para resolver problemas de administración y gestión.
- La judicatura se ha vuelto un trabajo bien pagado y rutinario, donde se tolera sistemáticamente que los jueces eviten resolver los conflictos y –en su caso– someter a las autoridades y a los grupos abusivos.



Un nuevo enfoque

Se necesita un nuevo enfoque de la tarea judicial.

- Que haga posible la alianza entre la judicatura y los ciudadanos.
- Que reduzca el costo de la justicia, derribe los reductos formalistas en que se amparan los grupos de interés, y permita que la justicia se extienda a las mayorías.



Una discusión recurrente en el debate mexicano reside en si buscar la manera de darle funcionalidad al sistema que tenemos, o si movernos hacia uno donde las cuestiones constitucionales y las de aplicación de la ley estén orgánicamente separadas.

- Eficientar el sistema judicial actual requeriría redefinir los procedimientos con los que operan la Corte y los tribunales federales, pero sin separarlos.
- Un sistema judicial dual avanzaría hacia una Corte cada vez más desligada de la aplicación concreta del derecho.



Alternativas

Cualquiera de los dos sistemas puede funcionar adecuadamente siempre que se enfoque en garantizar el acceso efectivo a la justicia de las mayorías y en elevar la eficiencia del sistema judicial.

- Porque lo que no hemos tenido son resoluciones judiciales cuyos efectos beneficien a todos los individuos afectados.
- Porque el flanco más descuidado de la justicia federal mexicana es el de la eficiencia.
- Porque los juzgados y tribunales federales siguen amparando a unos cuantos.

Retos

Por eso lo crucial es llevar a cabo los cambios institucionales requeridos para que se logre un equilibrio entre la cabeza, el obeso cuerpo y los poco efectivos brazos del poder judicial.

La pregunta complicada es cómo avanzar en esa dirección.

- ¿Se requiere la llegada de una masa crítica de ingenieros y administradores al poder judicial?
- ¿Un cambio en la cultura de cientos de juzgadores locales y federales?
- ¿El liderazgo ilustrado de un presidente o un conjunto de Ministros?

Todos los ingredientes anteriores serán útiles. Pero el reto fundamental de la judicatura es consolidar una verdadera alianza entre jueces y ciudadanos.

Experiencia Internacional

Porque, históricamente, las judicaturas que han logrado transformarse lo han hecho gracias a una alianza con la sociedad:



- En algunos casos, la sociedad civil se ha aliado con los jueces y ha hecho posible su independencia del poder político, como en la Inglaterra de la Carta Magna.
- En otros, la alianza con los ciudadanos se ha beneficiado de la existencia de liderazgos visionarios en la cabeza del poder judicial, como en la Corte Warren de Estados Unidos.

Pero en todos los casos fue la sociedad la que garantizó la fortaleza e independencia a la judicatura como todo, e impidió que prevalecieran las alianzas selectivas entre jueces, autoridades y grupos de interés.



No hay nada que impida
que la ciudadanía mexicana
pueda lograr lo mismo.



En resumen

La ciudadanía necesita aliados

...en la Corte, en el Consejo de la
Judicatura, y entre los jueces y
magistrados federales y locales...

...y entre los políticos.

Múltiples liderazgos que entiendan
que el siguiente reto del estado de
derecho en México es consolidar
una alianza duradera entre jueces y
ciudadanos.



Justicia para todos

César Hernández

Sobre el Autor

César Hernández es doctor en Derecho por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Actualmente es investigador de CIDAC y coordinador de la Red Mexicana de Competencia y Regulación. Se ha desempeñado como consultor jurídico y Director General de Asesoría de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, entre otras responsabilidades. Ha sido articulista de temas judiciales, políticos y económicos en Milenio Diario, El Economista, Reforma y El Universal. Es autor de los libros: "La reforma cautiva. Inversión, trabajo y empresa en el sector eléctrico mexicano" (CIDAC, 2007); "Transición de la televisión analógica a la digital" (2007), y "La seguridad jurídica en México: Seis problemas y seis propuestas de solución" (2006), entre otros.

Acerca de CIDAC

El Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC) es una institución dedicada al pensamiento y al estudio de la realidad mexicana actual y sus problemas más apremiantes. Su objetivo es presentar ideas en el debate público, plantear opciones viables que promuevan el desarrollo del país, entendiendo el entorno mundial y las tendencias en las que el país está inserto. Es también objetivo primordial del CIDAC proveer análisis, información y propuestas concretas de política pública para la toma de decisiones.

www.cidac.org