

EL PRESUPUESTO COMO INSTRUMENTO PARA GARANTIZAR LA INDEPENDENCIA DEL PODER JUDICIAL

Eduardo ANDRADE SÁNCHEZ

SUMARIO: I. *La división de poderes.* II. *Funciones del Poder Judicial.* III. *La integración de los miembros del órgano superior del Poder Judicial.* IV. *Garantías de independencia del Poder Judicial.* V. *La importancia de la administración de justicia.* VI. *El presupuesto del Poder Judicial.*

I. LA DIVISIÓN DE PODERES

A partir de las ideas de Locke y Montesquieu, en los siglos XVII y XVIII, la teoría de la división de poderes se constituyó como un pilar de los sistemas constitucionales contemporáneos. La concepción de que “el poder detenga al poder” significa un sistema de equilibrio entre los órganos de gobierno que garantice evitar excesos de los cuerpos que lo conforman en perjuicio del pueblo. La división que se realiza del poder en los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial presupone precisamente que a través de un sistema de controles y contrapesos el ejercicio del poder garantice, a la vez, el respeto a las libertades de los ciudadanos.

En los regímenes democráticos la aplicación de esta teoría es signo indispensable de seguridad jurídica. Implica que sean distintos los órganos del poder público que forman las leyes de los que aplican la ley y los que administran justicia, y que al mismo tiempo dirima las posibles controversias que surjan entre los dos primeros. Lo contrario atañe a sistemas autocráticos o absolutistas.

División de poderes y democracia, intrínsecamente, deben suponer entonces que los regímenes políticos puedan conjugar el respeto a las libertades individuales pero al mismo tiempo, la satisfacción de nece-

sidades sociales y que en conjunción procuren el desarrollo armónico de los pueblos.

II. FUNCIONES DEL PODER JUDICIAL

La función primordial del Poder Judicial en México es la de decir el derecho, esto es, resolver y dictar sentencias sobre los conflictos jurídicos que le son planteados por los particulares; sin embargo, cuando en el negocio que se somete a su examen se presentan problemas relacionados con excesos de autoridad o que contravienen el propio régimen constitucional, aparece la necesidad de que el Poder Judicial se encuentre frente a cualquiera de los otros dos poderes. Ejemplos de ello los podemos encontrar en el caso del juicio de amparo contra alguna autoridad del Poder Ejecutivo, o del amparo contra leyes, en donde la autoridad responsable es el propio Congreso, es decir, el Poder Legislativo.

La figura jurídica llamada controversia constitucional, prevista en la fracción I del artículo 105 de nuestra Constitución, prevé la competencia de la Corte para conocer de asuntos que sean sometidos a su consideración por los distintos órganos de gobierno. Así tenemos que la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los municipios pueden dirimir sus conflictos ante el Poder Judicial.

La propia disposición constitucional ya mencionada también prevé que la Corte podrá tener conocimiento de los conflictos que se susciten entre el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo, o bien, entre dos poderes de un mismo estado o del propio Distrito Federal. Como ejemplo de este tipo de asuntos planteados ante la Corte, se pueden mencionar los de la demanda promovida por el jefe de gobierno del Distrito Federal en contra de la Cámara de Diputados por la exclusión de la participación de fondos federales con cargo al denominado ramo 33, al argumentarse que la capital de la república carecía de ayuntamientos. Vale la pena mencionar que este conflicto fue finalmente sobrepasado sin que la Corte entrara a estudiar el fondo del asunto. No obstante, en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el 2001, al Distrito Federal le han sido asignados nuevamente recursos, pero esto es resultado del nuevo escenario político que prevalece en el país en el que las fuerzas políticas de la Cámara de Diputados acordaron esta asignación y no como resultado de una sentencia que así lo ordenara.

Igualmente, la Corte tiene facultades, de acuerdo con lo dispuesto por la fracción II del artículo 105 ya invocado, para conocer de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución. Este mecanismo de control constitucional implica la acción de cuando menos el 33% de los integrantes de la Cámara de Diputados o de la de Senadores, o de las Legislaturas Estatales o de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, o de la participación del procurador general de la república, dependiendo de la materia de que se trate.

III. LA INTEGRACIÓN DE LOS MIEMBROS DEL ÓRGANO SUPERIOR DEL PODER JUDICIAL

En nuestro actual sistema constitucional, los miembros de la Corte no son producto de una elección, a diferencia de los otros dos poderes. De acuerdo con lo que dispone el artículo 96 constitucional, para nombrar a los ministros que la integran, el presidente de la república debe presentar una terna a consideración del Senado, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designará al ministro que deba cubrir la vacante, con el voto de las dos terceras partes de los senadores presentes.

Este sistema de designación significa una especie de elección indirecta que hace del Poder Judicial un órgano representativo, aunque no provenga de la elección popular.

En su momento, al combatir el proyecto de dictamen que presentó Venustiano Carranza, el diputado José María Truchuelo argumentó que

...la independencia del poder judicial estriba en desligarlo de todos los demás poderes. Si los demás poderes tienen su origen en la soberanía popular; si el ejecutivo toma su origen en la voluntad nacional, en la elección directa de todos los ciudadanos, ¿por qué vamos a sujetar al poder judicial a los vaivenes, a los caprichos de la política y a la subordinación del poder legislativo o del poder ejecutivo, cuando precisamente debe tener su base, su piedra angular en la soberanía del pueblo y en la manifestación de la voluntad nacional... Por consiguiente, hasta en el Derecho Constitucional sería defectuoso decir que todos los poderes están basados en la soberanía nacional, porque el poder judicial, según el proyecto, según el dictamen de la comisión, no está basado en la voluntad del pueblo, que es la que constituye la expresión más augusta de la soberanía nacional.

En contra de esa opinión, es decir, de la designación de ministros por elección popular, se ha dicho que los jueces no representan el criterio del elector, sino el suyo propio, incluso, en determinados casos, debe de ir en contra de la opinión de los propios electores, pues su voz debe ser la de la ley y su nombramiento no debe quedar sujeto a reyertas políticas.

IV. GARANTÍAS DE INDEPENDENCIA DEL PODER JUDICIAL

Independientemente del tipo de la designación de los miembros del Poder Judicial federal, es útil revisar las actuales previsiones legales orientadas a proporcionarles ciertas garantías que les permitan actuar con la libertad necesaria frente a los otros dos poderes.

1. *La inamovilidad*

De acuerdo con lo dispuesto por el décimo párrafo del artículo 94 constitucional, los ministros de la Corte durarán en su encargo quince años y solo podrán ser removidos por las causas de responsabilidad previstas en el título IV de la Constitución. En el caso de los magistrados y jueces de distrito, según dispone el artículo 97 constitucional, son nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura, con base en criterios objetivos y de acuerdo a los requisitos previstos en la ley. Esta disposición es producto de la reforma constitucional de 1995 que pretendió que la Corte dedicara su tiempo a resolver los asuntos sustantivos y dejar que el mencionado Consejo llevara a cabo el control de la gestión del Poder Judicial. Magistrados y jueces, una vez nombrados, durarán seis años en su encargo, según dispone la Constitución, al término de los cuales, si son ratificados o promovidos a cargos superiores, solo podrán ser privados de sus cargos en los casos y conforme a los procedimientos previstos en la ley.

La inamovilidad es la más importante garantía que la Constitución otorga al Poder Judicial, pues implica la imposibilidad jurídica de que sus miembros sean separados del cargo de manera discrecional. La permanencia en el cargo provee a sus miembros de la tranquilidad suficiente para ellos y sus familias, por lo que independientemente de los cambios políticos que se presenten, los juzgadores se mantienen en un auténtico servicio civil de carrera.

2. *Garantía de remuneración fija*

Durante el tiempo en el que desempeñen su encargo, por disposición del párrafo noveno del artículo 94 constitucional, se prevé que la remuneración que perciban ministros, magistrados y jueces no pueda ser disminuida en forma alguna. Esta garantía presupone, por un lado, la inhibición de posibles presiones y, por otro, la seguridad de un trabajo que debe ser bien remunerado.

Por fortuna, en los últimos años, los sueldos en el Poder Judicial han recibido el justo trato que merecen y permiten atraer a su seno a profesionistas del derecho de excelencia. Al permanecer en sus cargos, los jueces aseguran prácticamente de por vida ingresos decorosos, incluso en su época de retiro, lo que representa un signo más de independencia.

3. *Inmunidad relativa*

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 111 constitucional, para proceder penalmente en contra de ministros, magistrados y jueces por la comisión de delitos durante el tiempo de sus encargos, la Cámara de Diputados debe declarar por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión si ha lugar o no a proceder en contra del inculpaado.

V. LA IMPORTANCIA DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

Se ha dicho, con sobrada razón, que la impartición de justicia es una función fundamental del Estado. En efecto, una función primigenia que debe asumir éste debe ser la de instalar los tribunales suficientes y necesarios para que la justicia sea impartida con prontitud y esmero. En nuestro país, esta obligación es una garantía constitucional para los gobernados establecida en el artículo 17, el cual señala que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Se dispone también que este servicio será gratuito, quedando en consecuencia prohibidas las costas judiciales. A manera de dato comparativo, se señala que en el caso de Ecuador, el artículo 120 de su Constitución pre-

vé que la administración de la justicia será gratuita en los casos penales, laborales, de alimentos y en materias de orden público; en los demás casos, el Consejo Nacional de la Judicatura fijará el monto de las tasas respectivas.

Existen, en nuestro sistema jurídico, otro tipo de tribunales que no forman parte del Poder Judicial Federal, como lo son el Tribunal Superior Agrario, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y las juntas federales de Conciliación y Arbitraje. De todos los asuntos que estos tribunales atienden, potencialmente puede conocer también, vía el juicio de amparo, el Poder Judicial federal a través de los jueces de distrito o tribunales colegiados, o incluso la propia Corte debido a su facultad de atracción. Aún más, en el caso de las sentencias dictadas por los diversos tribunales del fuero común al interior de los estados en donde también se repiten, por cierto, los casos de tribunales administrativos o laborales que no forman parte del Poder Judicial propiamente dicho, también vía el amparo, el Poder Judicial puede adquirir competencia.

En el más reciente informe de labores del presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el pasado mes de diciembre, el ministro presentó datos por demás reveladores sobre la carga de trabajo de ese órgano judicial. Durante el último año de trabajo (del 16 de noviembre de 1999 al 30 de noviembre de 2000) ingresaron un total de 546,750 expedientes, 39,213 asuntos más que en el año anterior. No obstante el volumen se resolvió el 80% de los asuntos planteados a su jurisdicción, esto es, 438,169 expedientes.

El problema que aquí se plantea es qué sucede con el 20% restante no resuelto, y que significa que 108,581 asuntos quedaron pendientes. Esta situación no es otra cosa que una consecuencia de la falta de tribunales y jueces, lo que produce, en palabras del ministro presidente: “congestión y dilación en los juicios, lo que repercute directamente en la gente que está en prisión pendiente de juicio en los juicios penales, o viéndose obligada a mantener inmovilizados ciertos activos patrimoniales en los asuntos civiles y de otra naturaleza”. Queda, pues, latente que para este año, por más esfuerzos que realice el Poder Judicial, de no instalar más tribunales y jueces, quedaría un porcentaje similar o mayor de asuntos pendientes de resolver.

El más alto tribunal del país conoció de 8,155 asuntos el año pasado, de los cuales fueron despachados 6,869, lo que representó un total del 84%. El propio presidente de la Corte comparó estas cifras con las sen-

tencias que emiten la Suprema Corte de los Estados Unidos o el Tribunal Constitucional de Alemania, los cuales sólo dictan entre 100 y 200 sentencias al año. Esto apenas es una idea del compromiso y carga de trabajo de nuestros ministros mexicanos.

Hoy, más que nunca, debe de tenerse especial atención hacia las necesidades del Poder Judicial federal. El país requiere de tribunales sólidos, integrados por los mejores especialistas del derecho, con oficinas dignas en donde las necesidades mínimas estén no solamente satisfechas, sino que la más alta tecnología esté al servicio no sólo de los servidores públicos que la integran, sino de los justiciables. Necesitamos que nuestros tribunales sean un orgullo para los mexicanos.

VI. EL PRESUPUESTO DEL PODER JUDICIAL

Desde siempre, el presupuesto asignado al Poder Judicial respecto al presupuesto de egresos de la federación ha sido ínfimo. Estudios recientes indican que de 1980 a 1996 el porcentaje que le correspondió ascendió, en promedio, apenas el 0.15%. Para el ejercicio presupuestal de 2000, esta asignación representó el 0.68% y para el 2001, el 1.01%. El planteamiento original que había realizado el Poder Judicial para este año significaba la creación de tribunales unitarios de circuito en Guadalajara, Morelia, Tijuana y Ciudad Juárez; así como la instalación de juzgados de distrito en Uruapan, Reynosa y León. Planteaba también obras de remodelación y la construcción de nuevas oficinas en donde ameritaba de plano un cambio de instalaciones, bien por las condiciones de las oficinas o por acortar las distancias que tienen que recorrer los demandantes de justicia. Es importante señalar que la asignación autorizada este año al Poder Judicial resulta históricamente la más alta; sin embargo, es muy posible que no se cumplan todos los planes originalmente planteados.

En otros países, las asignaciones que reciben los órganos judiciales varían de acuerdo a necesidades especiales que van, seguramente, desde la cantidad de población hasta la cantidad de asuntos por atender. El siguiente cuadro muestra datos interesantes:

<i>País</i>	<i>Población (en millones de habitantes)</i>	<i>% de presupuesto para el Poder Judicial</i>
Colombia	38.6	4.62
Venezuela	23.7	3.00
Bolivia	8.1	3.00
Ecuador	12.4	2.50
Argentina	36.6	1.67
Estados Unidos	269.06	1.48
Francia	58.5	1.26
El Salvador	5.9	1.24
Chile	15.0	0.83

Es necesario respetar la autonomía del Poder Judicial y el primer signo debe ser el que se le respete la solicitud de presupuesto que haga al Legislativo a través del Ejecutivo. Esta garantía debe estar regulada a nivel constitucional con lo que se asegure el respeto que los otros dos poderes le deben otorgar.

Los pueblos de otros países ya han reconocido esta necesidad y han introducido en sus Constituciones previsiones de este tipo. Panamá, Guatemala, Honduras, Paraguay y Costa Rica prevén asignaciones fijas que van desde un 2% y hasta un 6% del presupuesto total del gasto. En Costa Rica y Panamá se hace la consideración también de que en el caso de que los ingresos recibidos resulten superiores a las necesidades del Poder Judicial, entonces éste podrá hacer los ajustes correspondientes.

En México, la Constitución de Guerrero ya señala en su artículo 74 que:

...el Ejecutivo del Estado cuidará que el presupuesto asignado anualmente a la administración de justicia, procuración de justicia, seguridad pública y tránsito, justicia administrativa y readaptación social, en ningún caso sea menor al 10% del total del presupuesto de egresos autorizado para el ejercicio correspondiente a las dependencias del Gobierno del Estado.

Esta previsión permite ya que la asignación a todos estos órganos sea con un porcentaje fijo y permanente. La Constitución de Baja California contiene una disposición similar.

Sería conveniente que nuestra norma suprema fijara también un porcentaje del presupuesto para el Poder Judicial, el cual debería señalarse con base en el estudio de necesidades que dicho Poder debe atender. Quizá deba ser alrededor de un 2%, pero su fijación debe basarse en estudios técnicos y de esa manera asegurar la independencia de dicho poder.

La importancia de elevar a rango constitucional una disposición que señale un porcentaje fijo al Poder Judicial radica en el aseguramiento del pleno respeto a su autonomía. No podemos entenderlo de otra manera. Impartir justicia pronta y expedita como lo ordena la Constitución en el capítulo de garantías individuales debe significar asegurarle a los gobernados que los órganos encargados de impartirla cuenten con los elementos suficientes y necesarios para administrarla con eficiencia, con eficacia, con profesionalismo y con dignidad. Debemos asegurarle a los mexicanos que en los tribunales se encuentran abogados y auxiliares de excelencia, que desempeñan su trabajo con gusto y con decoro. Debemos desterrar la idea de que en los juzgados se encuentran obstáculos para impartir justicia. Los mexicanos debemos, pues, tener la capacidad de saber que en los jueces podemos encontrar no solamente justicia sino el medio para que los otros poderes respeten las libertades de los ciudadanos, que sepan que en caso contrario, los mexicanos podemos usar un escudo en defensa del abuso de autoridad.

De distintas maneras ya se ha limitado históricamente al Poder Judicial. En el foro académico se ha discutido si debe o no tener derecho de iniciativa de ley. Si debe revisarse la llamada fórmula Otero en el juicio de amparo sobre la relatividad de las sentencias. La verdad es que debemos asimilar los cambios que se están produciendo en el país a pasos agigantados. Los diversos medios de comunicación, radio, televisión, medios impresos y hasta el *Internet* registran a diario la actividad que despliegan los jueces. La sociedad se interesa más por saber cada día lo que sucede en el país y en el mundo entero. En una consulta realizada recientemente a la página web de la Corte se pudo constatar que el número de visitas que se han realizado rebasa los dos millones de usuarios desde su instalación en 1996. Es posible que la gran mayoría de las consultas las hayan realizado abogados, investigadores o estudiantes, pero también es posible que la hayan visitado miles de ciudadanos que simplemente querían acercarse a hacer una consulta al Poder Judicial.

Me parece que el Poder Judicial debe reconocerse precisamente como un “Poder”. La palabra por sí misma significa fuerza y vigor. Si nos atendemos a la disposición del artículo 39 constitucional de que el poder dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste, esa y no otra debe ser la misión del Poder judicial, si el pueblo garantiza esa autonomía presupuestal en la Constitución, habrá de darse a sí mismo herramientas para su propia defensa, no de los otros poderes, sino de sus propias libertades.