



Mesa 1

La independencia judicial en contextos de alta polarización política



Exposición de Diego García-Sayán Larrabure²

Hablar sobre cómo afinar las instituciones democráticas y cómo mejorar el sistema judicial es un tema de relevancia en América Latina y el mundo. La independencia judicial y el equilibrio de poderes es un asunto de más actualidad. Recientemente ha habido casos en el mundo donde un poder abusa de otro, lo que pone en peligro el andamiaje democrático institucional y desmorona el principio democrático de equilibrio de poderes.

Experiencias recientes en países como Filipinas son un ejemplo de las formas en que los gobiernos buscan ejercer el control sobre otros poderes del Estado. En 2018, el Ejecutivo de aquella nación atacó a las autoridades judiciales, concretamente a la presidenta de la Corte Suprema, con el propósito de destituirla. Finalmente, logró el objetivo, y con ello prosiguieron, sin interferencia judicial alguna, las ejecuciones extrajudiciales en marcha.

En Polonia, para liquidar a la Corte Suprema, el gobierno en turno redujo la edad de jubilación, lo cual afectó a la presidenta de la Corte Suprema, y logró modificar luego la composición de la Corte Constitucional. A partir de ahí, cualquier decreto podría ser “constitucional”.

Lo anterior trae a colación los conceptos más elementales y básicos del balance de poderes y la independencia judicial.

² Relator especial sobre la independencia de magistrados y abogados de la Organización de las Naciones Unidas. 19

I. LA INDEPENDENCIA JUDICIAL

La independencia judicial se compone de varias piezas y de varios beneficiarios. En primer lugar, por supuesto, jueces, fiscales o procuradores, según lo que establezcan las normas de cada país, como personas cuya función tiene que ser respetada en su estabilidad y su independencia para poder desempeñarse de acuerdo con su criterio jurídico. No pueden ser jamás sancionados o destituidos por su decisión jurisdiccional, salvo que hayan cometido un delito o una falta grave debidamente comprobados y siguiendo un debido proceso.

En segundo lugar, la independencia judicial como un elemento absolutamente esencial como derecho de la gente a tener acceso a un sistema institucional que resuelva con neutralidad de acuerdo con lo prescrito en una norma preexistente. Por lo tanto, un sistema que goce de estabilidad para velar por los derechos ciudadanos dentro de un marco legal.

En tercer lugar, aparece la corrupción como un aspecto novedoso con implicaciones adicionales importantes. Hoy en día son comunes las acusaciones contra la corrupción en el Estado y en sus instituciones.

Los principios básicos que guían la independencia judicial de 1985, sin embargo, no se refieren a la corrupción como una amenaza a la independencia judicial. Actualmente, es evidente que en el mundo entero la corrupción y el crimen organizado son elementos importantes de presión para conseguir impunidad. Esta omisión debe subsanarse.

En este escenario, he levantado la tesis, con la seguridad de contar con el respaldo de los países de América Latina, México entre ellos, para ampliar los principios básicos de la independencia de la justicia. Se debe incluir la corrupción como uno de los temas esenciales que constituye una amenaza a la independencia.

II. COOPERACIÓN JUDICIAL INTERNACIONAL

Al mismo tiempo, es importante posicionar a los jueces, fiscales o procuradores como la otra cara y, precisamente, como la principal arma de la que disponen las sociedades para enfrentar la corrupción. Así lo establecen las leyes internas en los países y la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, esta última en vigor desde 2005, la cual contempla un elemento muy concreto y práctico de cooperación judicial internacional.

Sobre este punto, y a propósito de las denuncias de corrupción de empresas constructoras de Brasil que han penetrado distintos poderes y niveles administrativos del Estado en varios países de América Latina en el último año, es interesante mencionar la activa cooperación entre los fiscales o procuradores de Brasil y Perú. Esta cooperación judicial interamericana ha permitido avances que no hubieran podido lograrse con la información disponible, con las únicas pruebas accesibles en procesos de investigación nacionales.

A los componentes de la independencia judicial hay que agregar, pues, la responsabilidad histórica en relación con el crimen organizado transnacional y la corrupción transnacional, que, buscando impunidad, amenazan también la independencia judicial. Entonces, es necesario entender la corrupción como una amenaza, pero también como un reto.

La única forma de enfrentar la corrupción transnacional es con la cooperación judicial internacional. Para ello no es necesario la redacción de nuevos tratados a través de las cancillerías, sino que hay que utilizar lo que ya existe. El Tratado contra la Corrupción de la ONU, vigente desde 2005, comprende a todos los países, prácticamente; incluso a Estados Unidos, que por lo general no participa en estos tratados multilaterales como Estado miembro.

III. PROCESOS DEMOCRÁTICOS

En paralelo a esos desafíos, aparecen temas esenciales, como la separación de poderes, los *checks and balances* y los contrapesos, que tienen varios elementos importantes. El fortalecimiento de un proceso democrático ya no se centra solo en el tema del acceso a elecciones libres, fase superada en gran parte del mundo, que tuvo que enfrentar el autoritarismo.

Las piezas de la independencia judicial son conocidas, están en los principios básicos referidos a asuntos como los nombramientos, la estabilidad en la función, el respeto a las decisiones judiciales y la independencia interna en estructuras judiciales o fiscales jerarquizadas, para que cada nivel pueda tener su propio mecanismo de razonamiento, de búsqueda de pruebas dentro de la ley y de revisión y modificación por el superior, sin que ello le cueste al subalterno su ascenso o un demérito en su carrera profesional.

Hoy se puede hablar de un mundo y de una América Latina que han salido en distintos momentos del oscurantismo institucional y político caracterizados por dictaduras y autoritarismos. Es el caso de muchos países de la región y de buena parte de los países de Europa del este, aun cuando queden algunos ejemplos que presentan ondas regresivas, más o menos aceleradas, como Venezuela. En líneas generales hay una institucionalidad democrática que, por lo menos en el papel, está en funciones.

Hay, sin embargo, una especie de ADN del poder político, de concentrar ese poder y de ejercerlo, de ser posible, sin controles antipáticos. No necesariamente debido a “mala voluntad”, sino con el argumento —o pretexto— de que se puede ser más eficiente; por ejemplo, ejecutarse el gasto público con más rapidez.

Esa tentación del poder político por el control absoluto del Estado tiene ritmos y formas. Desde la mera tentación que se queda ahí, hasta los pasos concretos que se dan en paí-

ses como los ya mencionados —Filipinas o Polonia—, y otros que han puesto en marcha acciones para cancelar los contrapesos institucionales dentro del aparato del Estado, empezando por el sistema judicial.

Las sociedades en proceso de polarización social y política son proclives a generar confrontaciones en los espacios de poder público. Por ello, es importante reflexionar en qué contexto esas confrontaciones pueden ser atentatorias de la independencia judicial y de los ritmos y de los procesos democráticos.

Cuando en esos procesos fructifican o pueden fructificar tentaciones autoritarias que no son limitadas, que no son contrapesadas, que no son frenadas por otros espacios de poder, ello podría conllevar a la liquidación de derechos democráticos, entre ellos el de la independencia judicial.

El hecho de que haya un proceso de polarización política, que haya un proceso de polarización social, puede ser una señal de salud democrática, de expresión de libres posiciones, de procesamiento de diferentes variantes. De algo que, al final, terminará en una elección, en una decisión que la mayoría tendrá que respaldar en una dirección o en otra. La frontera entre tal hecho y aquellos es, sin embargo, muy débil.

Desde otro ángulo, emerge la problemática del debilitamiento de los partidos políticos en muchos países de América Latina y del mundo, que se traduce en la desaparición de los partidos clásicos o su reducción a uno, dos, tres, cuatro por ciento, y la aparición de otros, cuyos nombres a veces desconoce la población, pero que acaban teniendo protagonismo y atrayendo atención. Debido a esas inercias electorales, se abre la posibilidad a una especie de poder político "monocolor". Entonces, en estos casos no es polarización, ésta puede estar en la prensa, en el debate político. Pero en el ejercicio del poder estatal no, fruto de un proceso democrático legítimo.

Esto en sí mismo no es una amenaza para la democracia. Puede darse y aceptarse cuando tiene origen en un proceso electoral democrático. De no haber contrapesos, sin embargo, puede surgir de nuevo la tentación autoritaria. Si no existe una minoría parlamentaria, por ejemplo, con la cual “negociar” para llegar a un acuerdo que atempere las expectativas que a la mayoría le interesa concretar, puede haber regresiones.

Por lo tanto, en escenarios de polarización y de poder “monocolor” pueden aparecer distintas formas de tentaciones de control absoluto que afecten o anulen la independencia judicial.

El debilitamiento de la institucionalidad política del sistema de partidos y de la credibilidad de candidatos o candidatas elegidos en los procesos electorales puede provocar que los tribunales terminen asumiendo, por deficiencias, vacío, trabas que se dan dentro del sistema parlamentario o determinadas condiciones del Poder Ejecutivo, funciones que le corresponden a otros órganos del Estado. A esto se le llama “judicialización de la política”.

El hecho de que un tribunal; por ejemplo, la Corte de Constitucionalidad en Guatemala, sea el que tenga que dictar una sentencia de 550 páginas para establecer lo que debiera haber estado contenido en una ley o reglamento sobre consulta previa para inversiones extractivas, indica una abdicación de poderes y, por tanto, un poder abrumador de la justicia por razones coyunturales. En última instancia, esta situación es un reto para lograr que los órganos competentes realicen una mejor función.

IV. UNA JUSTICIA EFECTIVA

La independencia judicial tiene matices y sutilezas que abarcan incluso al Ministerio Público. Dar seguimiento cercano a sus evoluciones y retos, entre los que se encuentran el acceso de la gente a la justicia; la estabilidad y respeto al principio de inamovilidad, con todos sus componentes, y la corrupción como amenaza real, será de beneficio para contribuir a hallar una posibilidad efectiva que haga frente al clamor ciudadano e impulsar herramientas efectivas desde el sistema judicial, y no desde el espacio político.

En lo que concierne al juego de pesos y contrapesos, la mira también se debe poner en el respeto por los poderes públicos al papel que les corresponde a las instancias judiciales.

Por último, se debe insistir en que los estándares básicos de independencia judicial están claramente escritos. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el Consejo de Venecia y la Corte Interamericana de Derechos Humanos han impulsado un desarrollo jurisprudencial importante, en el que se ha comprendido que hablar de independencia judicial es hablar de los derechos de la gente, de democracia, de pesos y contrapesos, y no es solamente hablar de los derechos de los jueces o de los procuradores. Este es un reto que se mantiene dentro del ámbito de sus competencias.

Comentarios de José Ramón Cossío³

La situación democrática actual en México presenta retos importantes, entre los que destacan la polarización política y las limitaciones de la independencia judicial. Sobre esta última es importante establecer una clasificación básica de su condición, que hace referencia a sus dimensiones objetiva y subjetiva.

³ Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México durante el periodo 2003-2018.

La primera tiene su origen en las garantías jurisdiccionales, y afecta el ejercicio del Poder Judicial. Ésta se subdivide en externa e interna. Las limitaciones a la independencia de carácter externa consisten en aquellos procedimientos y mecanismos de su estructuración y funcionamiento del sistema judicial en los cuales no intervienen sus miembros, sino que es un agente externo perteneciente a los otros poderes, quienes los disponen. La amenaza a la independencia judicial en este aspecto aparece cuando se efectúan nombramientos inadecuados, ya sea por la incapacidad de las personas relacionadas con el ejercicio del poder o por la aplicación de procedimientos inconvenientes de designación.

Sobre este mismo tópico también destacan otros asuntos, como el tema de la duración en los cargos y los problemas que existen en la actualidad derivados de la designación de jueces y magistrados “a modo” por parte de los congresos estatales.

Asimismo, conviene considerar la cuestión de las remuneraciones y la necesidad de mantener los salarios de los jueces fijos, sin reducciones, al menos durante el tiempo de su encargo, por la sencilla razón de que ello representa una garantía mediante la cual pueden sostener los principios y valores democráticos y constitucionales, al estar en condiciones de sostenerse con seguridad patrimonial frente al ejercicio del poder político o de los intereses particulares.

Otro punto tiene que ver con la responsabilidad de los juzgadores en relación con las razones por las cuales pueden ser separados del cargo y juzgados, de tal manera que no se les aparte sin razón aparente, o por supuestos distintos a los expresamente establecidos como causa de responsabilidad.

En lo relativo a los conflictos de la independencia, su dimensión objetiva interna se refiere a las condiciones a las que están sometidos los jueces y los magistrados. Éstas tienen que ver con el sistema de adscripción y la amenaza de constantes cambios como un

medio de sanción, o, en contraposición, el relajamiento de las condiciones disciplinarias a las que están sometidos, de tal modo que no se analicen las conductas de los jueces en sus resoluciones jurisdiccionales como vía de castigo, y la intervención de juzgadores de mayor jerarquía respecto a los de menor jerarquía para tratar de incidir o modificar el sentido de una resolución.

A esas condiciones internas se agregan, por un lado, la precarización o la reducción de la independencia judicial generada por la corrupción de los abogados que llevan un litigio, en tanto intermediadores de los clientes, y, por otro, las amenazas por parte de la delincuencia organizada, y, en los peores casos, la ejecución de algunos jueces federales.

Por su parte, la dimensión subjetiva implica el cambio de la narrativa constitucional, política y democrática. Se observa cuando los jueces asumen que son parte de un movimiento político o de una victoria política que puede ser, desde luego, democrática. Ése es uno de los riesgos mayores, pues no es una imposición externa ni un ejercicio deliberado que se esté ejerciendo sobre los jueces, sino que los jueces empiezan a percibirse como algo mayor a su propio ejercicio, mayor a la propia Constitución y, a consecuencia de ello, asumen que deben conducirse de acuerdo con la dinámica marcada por el orden político.

Lo anterior puede derivar en una interpretación de la Constitución de acuerdo con el entendimiento generalizado del movimiento político que está en los órganos políticos. Pero lo peligroso es que los jueces ajusten los sentidos interpretativos y razonables, así como los precedentes, las prácticas constitucionales y la finalidad del Estado social democrático de derecho, a la situación política que se está presentando en un determinado momento.

Este fenómeno se puede presentar a nivel estrictamente individual, pero también en el conjunto de instituciones jurisdiccionales y prácticas integrales de los tribunales cuando se perciben como realizadores o ejecutores de esa nueva forma de hacer política.

Al mismo tiempo, esa manera de proceder se vincula con la dimensión objetiva interna de la disciplina o vigilancia de los jueces y magistrados, cuando se somete al conjunto de ellos con aquellas ideas que, se entiende, forman parte del desarrollo político.

De lo anterior, surge el cuestionamiento de si es posible la existencia de una objetividad plena y pura, a partir de la cual los jueces, mirándose a sí mismos, o a sus prácticas, puedan separarse o deslindarse de la práctica política.

La Constitución mexicana, más allá de su orden y sus repeticiones, contiene elementos generales para considerarse satisfactoria, ya que integra, exitosamente, derechos humanos, regulación de la economía, derechos civiles y políticos, división de poderes, medios de tutela judicial, entre otros. Por tanto, su observancia y garantía representa, sin duda alguna, la ruta para lograr esa objetividad plena.

Sería problemático que los jueces dejaran de percibir a la Constitución y al orden jurídico como la base de los mandatos, pues se podrían presentar condiciones de un desvío importante de sus funciones esenciales dentro de una democracia constitucional, donde su labor no es ser parte del régimen político, sino ser las voces que manifiestan, que actualizan los presupuestos constitucionales.

Esta situación no es nueva, ya se han presentado algunos elementos en años pasados, que muestran cómo los jueces y magistrados pueden llegar a asumir ciertas categorías del régimen como del orden jurídico, lo que provoca que el orden jurídico adquiera una posición bastante cercana a la del régimen.

En este sentido, es importante reflexionar sobre las implicaciones que conllevaría la pérdida de la independencia judicial en la construcción y desarrollo de la democracia, y en el menoscabo de la justicia constitucional que, entre otras razones, se erosiona cuando

los jueces constitucionales, por obvio que parezca, no acaban de entender su función, y de sedimentar en su práctica cotidiana aquello que la Constitución, en una interpretación razonable, establece en su texto.

PRINCIPALES PUNTOS DE LA DELIBERACIÓN DE ESPECIALISTAS

La independencia judicial como garantía constitucional

- En Honduras, la importancia de la letra de la Constitución abarcaba, incluso, artículos “pétreos”, cuya inamovilidad era incuestionable, en cierta forma, más importantes que el resto. Uno de estos artículos prohibía la reelección a tal grado que el simple hecho de promoverla era motivo de cesación del puesto e inhabilitación por diez años. No fue hasta 2015 cuando Juan Orlando Hernández promovió un recurso de inconstitucionalidad contra lo dicho en los preceptos pétreos, que prohibían la reelección, lo que derivó en la resolución de la Suprema Corte, que falló a su favor, y le dio la posibilidad de reelegirse. Aquél ganó unas elecciones cuestionadas que han arrastrado a Honduras a una crisis política.

A veces el texto constitucional o los antecedentes históricos no son garantías para conservar el orden político. El reto está en impedir este tipo de acciones para fortalecer el texto constitucional.

- ¿Qué condiciones permiten que un juez pueda interpretar y dar cumplimiento a la Constitución?

La anterior interrogante va de la mano con la afirmación de que el Poder Judicial materialmente podría considerarse el más débil de los tres poderes. Su fortale-

za se reivindica ante la falta de coordinación entre los otros dos poderes, pues cuando se encuentra frente a un gobierno dividido, el Poder Judicial suele tener mayor libertad de aplicar el texto constitucional que cuando tiene enfrente a un gobierno unificado.

- La independencia judicial es un elemento esencial de la democracia constitucional, por los elementos objetivos que evitan entrar a una subjetividad que vuelva irrelevante, tanto a la democracia constitucional como al Poder Judicial en sí, y en consecuencia se realice una revisión constitucional.
- La independencia judicial, da la impresión, es un fenómeno que escapa a las fronteras mexicanas, o sea, las democracias están en buena medida teniendo este tipo de cuestionamientos y crisis en diferente forma y grado.
- Acerca del tema de Honduras, de cómo se permitió que una persona fuera candidata aunque la Constitución lo prohibiera y el posterior golpe de Estado que se suscitó, es fundamental resaltar la libertad de expresión que ejercieron durante el cargo aquellos magistrados de tribunal supremo contra el golpe de Estado que se estaba produciendo.

Cuando la Corte Interamericana tomó el caso, entendió que los derechos individuales de los magistrados debían mantenerse, y que aunque la libertad de expresión debe moderarse por la calidad que tenían, al tratarse de un rompimiento constitucional, los magistrados podían ejercer plenamente ese derecho a manifestarse en contra.

Legitimidad social

- Frente a un gobierno unificado, el Poder Judicial debe tener una barrera de legitimidad social frente a los ataques que se hagan en su contra, haciendo valer sus resoluciones.
- En comparación con otros países, la cuestión es si el Poder Judicial mexicano cuenta con la misma defensa externa, o de qué dependería que fuera así. En caso de que no se cuente con apoyo social, ¿qué se debe hacer para obtenerlo? y, principalmente, si frente al contexto actual aún se le puede dotar de legitimidad
- En España, la gente tiene la percepción de que su sistema judicial carece de independencia, lo cual, más allá del aspecto jurídico, debe hacer voltear hacia la opinión de la “gente de a pie”, pues se estima que tampoco perciben independencia en los aspectos políticos, económicos, gubernamentales; es decir, no existe certeza en gran parte de la población sobre las decisiones judiciales.
- Es fundamental mejorar la difusión del actuar jurisdiccional entre la ciudadanía, desde sus funciones, parte orgánica del sistema, e implementar controles internos para evitar conductas de los jueces que no sean acordes a su competencia.
- La participación de la sociedad civil frente a la problemática de la independencia judicial se enfoca en la vigilancia de qué se hace en los procesos deliberativos de los tribunales nacionales, y manifestarse mediante la censura pública en aquellos casos en que se reproduzcan esquemas sistemáticos de violación a derechos humanos, así como participar activamente en el fortalecimiento del

Poder Judicial. Por ello, resulta fundamental tener datos claros sobre las personas que acuden ante los órganos jurisdiccionales y sobre la promoción de reformas con interés en el tema de las designaciones de estos funcionarios investidos de la potestad jurisdiccional, con la intención de realizar un cambio en las prácticas del Poder Judicial.

- Otro aspecto a tomar en consideración es que lo “ciudadano” no es sinónimo de eficacia; también hay que cuestionar esta proliferación o fragmentación del Estado mexicano en crear órganos constitucionales autónomos como parte de una pereza o como parte de una demagogia de lo ciudadano; es importante ser crítico para propiciar un diálogo que genere un resultado propositivo entre los demócratas transformadores y los demócratas que dudan del ejercicio concentrado del poder.
- Como ejemplo de la legitimidad social tenemos la detención preventiva, cuyos porcentajes son altos en América Latina. Este ejemplo tiene varios problemas, pero se enuncian tres esenciales:
 - 1) El primero es la poca capacidad de gestión o gestión eficiente que es proporcional a la falta de recursos con que se cuenta para ello.
 - 2) El segundo tiene que ver con la percepción de que no se castiga a los delinquentes, pues cuando las personas ven libre por la calle a un presunto delincuente que presumiblemente ha cometido un ilícito, y que ha sido procesado, pierde confianza en el actuar de la autoridad.

- 3) El tercer comentario tiene que ver con la percepción generalizada de nuestras sociedades de una delincuencia desmedida, aunado a la percepción de la corrupción, la corrupción a varios niveles y la percepción de impunidad.

En varios países de América Latina el combate a estos tres problemas esenciales resulta en la enorme legitimidad que adquieren los funcionarios o funcionarias judiciales que están entrando con dientes a casos de corrupción.

- El reflejo de esta legitimidad ha dado cuenta de notables acontecimientos. El 31 de diciembre, a las 9:30 de la noche, en Perú, ya cuando la gente estaba empezando a destapar botellas, el fiscal general, quien tiempo después fue destituido por presuntos actos de corrupción, anunció la destitución de todos los fiscales a cargo de los casos anticorrupción que habían actuado en los últimos días con gran visibilidad. Sin embargo, derivado de lo anterior, en un lapso de 25 minutos posteriores a esa hora, gracias a las redes sociales, se generó una movilización de cerca de 60 mil personas en las calles. Este suceso representa una auténtica movilización ciudadana, a través de la cual estos señores y señoras reaccionaron en favor de los funcionarios encargados de enjuiciar los casos en materia de corrupción, pues por sus acciones fueron considerados como héroes y heroínas de la justicia al enfrentarse a las autoridades corruptas.
- En otro caso, para la selección de magistrados durante la época de justicia transicional en Colombia, se hizo una convocatoria amplia, y se publicaron las hojas de vida de todas las personas que se presentaron como postulantes al cargo (más de dos mil quinientas). En dicho proceso se recibieron 15 mil aportaciones de la sociedad civil con preguntas que contenían información importante. Además, se llevó a cabo un proceso de audiencias públicas para que la

gente pudiera ver las entrevistas que se realizaron a cada una de las personas que comparecían al cargo. Al término del ejercicio se realizó la selección de los funcionarios, de los cuales, con una amplia participación e integración a la función pública del género femenino, ya que cerca del 52% fueron mujeres, resultó electa presidenta una mujer, sin que hubiera una sola objeción respecto a ello, en gran medida gracias a esa participación y transparencia ciudadanas. Empero, no es que éste sea el ejemplo a seguir, pero demuestra que es posible permitir una amplia participación de la sociedad en asuntos de índole pública.

Desafíos contemporáneos a la independencia judicial

- Se tienen actualmente poderes amenazantes, más que un equilibrio entre ellos; si el Poder Legislativo realiza intromisiones en la normatividad del Poder Judicial, éste se defiende declarando inconstitucionales sus determinaciones, lo que deriva en un constante enfrentamiento entre ambos.
- Existe una situación de poderes amenazantes si el Poder Legislativo reduce el salario del Poder Judicial, o reduce sus atribuciones; entonces el Poder Judicial declara inconstitucionales las normas. Ése es el juego que estamos enfrentando.
- Otro aspecto fundamental, y que es una desgracia en América Latina y, en México particularmente, es que los acuerdos políticos hicieron que se repartieran los cargos jurisdiccionales y los mecanismos para designar a juzgadores, especialmente en el espacio local, y me remito a la jurisdicción electoral como un ejemplo muy claro de ello.

- Hoy, a las magistraturas locales electorales las designa el Senado de la República; de manera absurda, los mecanismos de designación no pueden estar en manos de órganos políticos. A mí me parece que esto es fatal en los subniveles.
- Por otro lado, tenemos que diseñar instrumentos y herramientas para juzgadores y juzgadoras afectados por este tipo de situaciones, ya que si es el máximo órgano jurisdiccional o constitucional el que afecta esta independencia judicial, ¿qué otros mecanismos podríamos diseñar y construir para protegerla?
- La multiplicidad de acciones de inconstitucionalidad presentadas ante la Corte como medio de defensa material frente a los otros dos poderes podría amenazar la composición de la Suprema Corte; es decir, como el caso de Roosevelt en Estados Unidos, promoviendo una ampliación de los integrantes de la Corte para evitar sus resistencias. Este tipo de acciones de resistencia a la Suprema Corte pueden exhibir las graves debilidades del sistema representativo, lo cual a posteriori puede derivar en una crisis constitucional.
- La judicialización de la política, en el tema de independencia judicial, puede resultar en juzgadores que profesen conductas más allá de sus competencias y facultades.
- Habrá que preguntarnos si de todos los elementos que ponen en riesgo la independencia judicial se podrían identificar elementos que despierten una señal de alarma, elementos que no se hayan percibido en administraciones anteriores.
- El Poder Judicial, incluso, podría ser considerado como un grupo dominante que ha mantenido a la población en condiciones de inaccesibilidad a la justicia, pues existe un gran espectro de impunidad. Para muestra, los ministerios públi-

cos, la debilidad de las fiscalías en recursos, capacidades y profesionalización. Naturalmente, no se podría hablar de que la gente defendería al Poder Judicial que tenemos.

- Existe una llamada “puerta giratoria” entre la policía y el ejército, en la que por un lado realizan la función de atrapar delincuentes, mientras que el Poder Judicial es incapaz de sentenciarlos cuando hay notoria culpabilidad.
- Hay dos temas de suma importancia: la polarización y los esquemas de entender la realidad de manera distinta, en los cuales el discurso y el diálogo democrático se encuentran enfrascados.
- El Poder Judicial o los poderes judiciales mexicanos ¿tienen la fuerza para atender todas estas demandas que les están llegando de toda índole y de distintos niveles y magnitudes?
- Hay dos visiones sobre la democracia, sobre el control del poder; en un principio, la visión liberal de la democracia es acotar el ejercicio del poder de un mecanismo de defensa de las libertades, y la visión popular-populista de democracia directa, cuyo principal objetivo es la transformación de la realidad para generar condiciones de mayor bienestar, de mayor igualdad.

El momento político que ocurre en países como México deriva de un cambio en el paradigma y la orientación política, una transformación de la realidad.

El debate respecto a la autonomía yace en las posturas liberales que quieren controlar el poder y las transformadoras que quieren cambiar la realidad.

Para aquellos movimientos políticos liberales, la preocupación central de la democracia no es el control del poder, sino su ejercicio pleno, directo y contundente, que permita dar respuesta a las mayorías democráticas que votaron a favor de un cambio. Esto hace que cuando la visión liberal defiende la autonomía se les denomine como “conservadores” que buscan mantener un *statu quo* y no cambiar la realidad.

- En el caso de México, no existe un diálogo gracias a la concepción liberal que sospecha saludablemente del poder; lo que se necesita es un diálogo para transformar la realidad y acabar con los malos hábitos. Este diálogo es importante, porque si no se ataca esa conversación, no se va a propiciar un diálogo que sea fructífero.
- En este foro se puede analizar un discurso político que está establecido en el país, y que está planteando una serie de cuestionamientos muy importantes al funcionamiento de las instituciones políticas.
- Los retos de la práctica democrática pueden referirse al populismo en términos de lo planteado por Ernesto Laclau en su obra *La razón populista*, o bien, como los retos de concentración del poder que se viven en varias partes el mundo.
- La tercera ola de democratización, que podemos considerar como el corazón de la democracia constitucional, se compone de una fórmula integrada por tres componentes:
 - a) El poder dimana del pueblo.
 - b) Se ejerce por sus representantes.
 - c) No pueden concentrarse en dos más estos poderes.

Esta fórmula ha sido incapaz de transformar la realidad social y la espiral de violencia, corrupción y pobreza que sufre nuestro país.

- La doctrina jurídica en México considera al Poder Judicial como un poder que puede ser reformado, que debe realizar una autocrítica, que debe atender problemas como la carrera judicial —su independencia económica—; hay propuestas acerca de la utilización del litigio estratégico para eliminar las malas prácticas, o incluso, reformar las normas que rigen al Poder Judicial. Pero, a su vez, es un poder que no está abierto a escuchar sugerencias.
- El Poder Judicial tiene la posibilidad material y la voluntad de resistir la concentración de poder que se está observando dentro de un contexto donde la legalidad no parece ser el camino que seguirá la actual administración.
- El Poder Judicial realiza prácticas discriminatorias al administrar justicia dependiendo el color de piel, el sexo, los ingresos; el trato y la justicia que se obtienen son distintos dependiendo de dichos criterios.
- Las preguntas fundamentales para lograr la independencia judicial podrían ser: ¿estamos ante una oportunidad de cambio?, ¿desde el Consejo de la Judicatura se puede hacer ese cambio? ¿qué vamos a hacer los demás para que ese cambio ocurra, y no sea una puerta giratoria donde sale una elite y entra otra, pero repiten exactamente los mismos patrones?
- La independencia judicial plena no existe en ningún país del mundo y en América Latina hay amenazas serias y de mala fe más o menos evidentes. Lo importante es que la legitimidad del concepto de independencia judicial es total.

Entonces, existiendo eso, el gran reto de ver cómo se incorpora esa fuerza, esa valía de la legitimidad social de la independencia a otras instancias dentro del propio aparato del Estado que no tienen por qué ser vistas como cómplices de todo, sino simplemente personas o grupo de personas a las que hay que darles la oportunidad de que puedan jugar y desempeñar un papel, y hay muchas experiencias sobre las que podemos conversar.

- Hay un doble problema en el Poder Judicial y en el modelo jurisdiccional: problemas de normas y problemas de prácticas. El modelo jurisdiccional es un modelo universal, y supone que todo conflicto debe convertirse en un litigio, que llega a su fin de forma acertada por medio de una resolución, lo cual en realidad no sucede, pues existen muchos conflictos que nunca serán litigios, y muchos litigios que resuelven mal los conflictos.
- Hoy en general las personas tienen altas posibilidades de acceso a los órganos jurisdiccionales, pues se contemplan una gran cantidad de supuestos y conflictos que pueden ser resueltos. El problema es que mucha gente no puede acceder a ello, porque no conoce el mundo jurídico, y ese desconocimiento es el problema más serio que está padeciendo el Poder Judicial.
- Las declaraciones del Ejecutivo plantean diversos retos. ¿Cómo va a resolver la Corte una Ley de Salarios, cuando sus salarios están involucrados en la ley?; ahí hay un problema muy complicado, humanamente, jurídicamente, moralmente, políticamente; son de ese tipo de situaciones que pueden llevar a la Corte y, en general, a todos los tribunales, a situaciones límite.

- Existen tres cosas que preocupan con relación al Poder Judicial y al líder del Ejecutivo. Primero, no sé si ésa la podemos calificar como del régimen, la posibilidad de una tercera sala, que me preocupa porque se volvería un órgano disciplinario de todos los recursos que resolviera el Consejo de la Judicatura frente a todos los jueces y magistrados. Esa razón me parece delicadísima; son cinco personas que se proponen actualmente, y estas personas concentran los cambios de adscripción, los nombramientos, los concursos, y eso sí creo que nunca se había visto.
- Preocupa mucho que una declaración del presidente sea razón para actuar contra jueces corruptos. Creo que la solución está en que si sabemos con claridad que hay un juez corrupto, lo que se debe hacer: o se presenta una denuncia en la Fiscalía, o se presenta una denuncia en el Consejo de la Judicatura.
- Tenemos una crisis en el sistema de justicia penal, y el presidente no lo ha asumido; ha generado esta idea lateral de la justicia transicional, las comisiones de la verdad, pero en la justicia, así dura, no. Tiene enfrente un gran problema, que se ve muy difícil, que es la cuestión laboral, y tiene una reforma constitucional para justicia civil y familiar. Nos gustaría ver que el presidente de la República, a través de la Secretaría de Gobernación, tomara un liderazgo en todo el proceso de justicia, que está abandonado.

Corrupción y justicia

- La corrupción está afectando la certeza en la línea jurisprudencial hacia afuera y hacia dentro. Los juzgadores de mayor o máxima jerarquía están cambiando de un día a otro el criterio de resolución en una variedad de casos, con lo

cual afectan la certeza jurídica que debe construirse mediante la coherencia y consistencia en las determinaciones. Esta incertidumbre se dirige hacia los órganos jurisdiccionales inferiores, que ya no saben bajo qué parámetros fundar sus resoluciones. Y, por supuesto, también termina incidiendo en las personas que pretenden acceder a la justicia.

- Es fundamental integrar al Poder Judicial como sujeto dentro de los estudios científicos sobre corrupción y el comportamiento de sus redes, pues garantiza identificar la forma en que opera al interior de los órganos judiciales y permite concebir mecanismos para combatirlas. Su participación en actos de corrupción no es casualidad ni obedece a tentaciones, sino a intereses fuertes, no sólo de las alas políticas y administrativas, sino también de grupos de delincuencia organizada.

Es importante que, además de estudiar y entender a las redes de corrupción, se trabaje en conocer su funcionamiento, así como la labor de los jueces dentro de los grupos de corrupción y cómo juzgar a los responsables del establecimiento de redes de corrupción.

- La corrupción es un fenómeno que si bien es necesario estudiar de forma integral, la afectación que conlleva a la independencia judicial es una consecuencia que debe abordarse de forma particular, ya que al especializar el análisis respectivo se podrían concebir sus causas específicas, entre las que se podría identificar la injerencia de otros poderes hacia el Poder Judicial. A su vez, el Poder Judicial no debe tender a prestarse a responder o rendir justificaciones sobre sus acciones frente a los otros dos poderes. Sólo de esa forma podemos decir que es importante asegurar la no injerencia de otros poderes, pero al mismo tiempo generar condiciones de rendición de cuentas.

- Relacionado con el punto anterior, es importante que el Poder Judicial se des haga de la corrupción, puesto que eso es un detrimento alto en la confianza que la ciudadanía le tiene; si este poder es percibido como corrupto, entonces indefectiblemente será atacado por los otros poderes, reduciendo su capacidad de defensa frente a la injerencia del Ejecutivo y del Legislativo.
- Existe una relación entre independencia y corrupción. Es complicado hablar de este tema; por ejemplo, los jueces tienen un salario fijo, y al menos en materia federal tienen prohibido recibir dinero de cualquier otro medio, así que se hace evidente la corrupción cuando un juez vive con un estilo de vida que no es proporcional a su salario. Incluso existen formas relativamente simples de capturar a esas personas por enriquecimiento inexplicable o ilícito.
- Hay una enorme tensión entre independencia y corrupción. El problema surge en el momento en que la corrupción es pensada en términos simples, como lo es la entrega de un portafolio. Sin embargo, existen otras tantas formas en que se pueden manifestar, que van desde el apoderamiento hasta otras varias, que no es el caso mencionar.

Propuestas para el fortalecimiento de las judicaturas

- Las leyes mexicanas no establecen buenas prácticas ni parámetros para que las designaciones garanticen la independencia judicial; por tanto, se requiere de mecanismos que hagan posible elegir entre perfiles idóneos.
- Las condiciones internas dentro del Poder Judicial (disciplinarias) deben ser prioridad en Estados donde los poderes judiciales son claramente débiles o están su-

jetos a determinaciones del Ejecutivo; esto hace imposible hablar de un óptimo funcionamiento de los consejos de la judicatura locales y de la implantación de una carrera judicial sólida.

- Parece necesario implementar un sistema de evaluación para el Poder Judicial, lo cual podría estimarse mediante la supervisión del contenido sustantivo de las sentencias por parte de los sectores de la sociedad civil y la academia. Pero para que ello suceda se requiere adoptar una serie de reformas en materia de transparencia que posibiliten su acceso, en especial, en lo tocante a aquellas resoluciones que son de alta relevancia.
- Parece que la solución para dismantelar un *statu quo* es asegurar un mecanismo que mejore las designaciones, fortalezca los consejos de la judicatura estatales e implemente un régimen disciplinario.
- Es difícil determinar si los sistemas judiciales en México, dentro de los últimos 40 años han tenido como objetivo primordial garantizar el acceso a la justicia.

Se presume que el Poder Judicial ha trabajado para los estratos de mayores ingresos, relegando el derecho de acceso a la justicia de los demás ciudadanos, culpa de esto es la mala distribución territorial de los juzgadores, pues se estima que existen cuatro jueces por cada 100 mil habitantes. Sin embargo, el problema que ello implica consiste en que de conformidad con los parámetros internacionales, para que un Estado cumpla con los elementos indispensables para formar un sistema judicial óptimo éstos deberían ser de cuando menos 16 a 17 juzgadores. En consecuencia, este factor imposibilita a las personas, acudir a un juzgado para la resolución de una controversia de forma pronta y expedita como lo mandata la Constitución.

- Estamos frente a un Poder Judicial débil, que contempla mayormente a los estratos que pueden acceder a éste, pues ellos cuentan con los medios para hacerlo, y que entienden cómo se maneja, aunque resulta inaccesible para el resto de la población.

- Se puede decir que el modelo democrático constitucional ha tenido efectividad —por lo tanto— debe continuar, pero no debe olvidarse que hay elementos nuevos que es necesario rediseñar sin esperar el surgimiento de una crisis política.

Si se analiza lo que últimamente ha sucedido en el Tribunal Electoral, ¿por qué la institución está sujeta a cambios que no dan ninguna seguridad? Cambios que no afianzan con cierta tranquilidad lo que las leyes quieren hacer. Entonces, todo es cambio siempre y cuando se plasme en las voluntades legislativas, que son voluntades políticas.

- Se considera que hoy más que nunca no hay consensos; el objetivo del diálogo es reconocer lo puntos de vista distintos para lograr un acuerdo. Generar una sinergia entre dos posturas a través del entendimiento y la razón, para así generar una mejora. Pero en la actualidad, ello no acontece en temas fundamentales para el Estado democrático, tal como las garantías institucionales del Poder Judicial. Con relación a este último punto, las dos coordenadas donde no hay consenso son:
 - 1) Considera que la independencia no es un valor absoluto, sino un valor relativo. El Poder Judicial en México no es independiente materialmente, ya que de serlo formalmente dependiente de otro poder o solo de la Constitución no estaríamos conversando en esta mesa.

- 2) El Poder Judicial está fuertemente ligado a intereses metaconstitucionales, extraconstitucionales. Desde los cabildeos en la Suprema Corte hasta la independencia de los ministerios públicos con la policía judicial; los peritos, con el Ministerio Público, o los jueces locales con sus gobernadores.
- Las preguntas que se deben hacer son: ¿cómo vamos a hacer para aprovechar las oportunidades que se están generando para que el Poder Judicial se vuelva independiente?, y ¿va a salir una elite del Poder Judicial para que entre otra a hacer exactamente lo mismo? Consideremos que estamos desde el Consejo de la Judicatura, a nivel federal y local, ante una oportunidad histórica para volver al Poder Judicial independiente del Ejecutivo, de los poderes económicos y de los poderes mafiosos.
 - La segunda radica en la poca estima pública que ocupan las autoridades judiciales en este país. ¿Por qué esta falta de estima pública? Puede ser porque no son independientes, pero también porque el Poder Judicial no trata a los ciudadanos con igualdad frente a la norma o igualdad frente al gobierno.
 - ¿Cómo en los últimos 10 años se han multiplicado en el mundo los consejos judiciales? No necesariamente todos los países deben tener un consejo judicial, pues donde la independencia judicial es respetada no son necesarios.

Es relevante que los representantes del poder político no estén, o no sean lo que manejan los consejos de la magistratura, los consejos judiciales, porque naturalmente ahí hay una realidad y una percepción que puede ser equívoca en sus resultados.

- Hay que buscar que los consejos judiciales se conformen con la menor cantidad posible de representantes del poder político para limitar su injerencia en las labores jurisdiccionales.
- ¿De quién y a quién le corresponde una reforma judicial, y qué es una reforma judicial? En todos los países hemos hecho reformas judiciales, y en la mayoría a veces han salido mal. Es cierto. Se ha utilizado mucho dinero: préstamos del banco mundial, capacitaciones, y cosas, y algo va quedando, pero se han presentado varios problemas.
- En algunos países, cuando ha habido la intención de un ejercicio monopólico del poder del Estado a través del Poder Ejecutivo, se implementó un sistema de debilitamiento de la estabilidad de los jueces, lo que generó una masiva provisionalidad en sus puestos y en el de los procuradores de justicia.
- En Venezuela, prácticamente el 100 por ciento de los jueces y el 90 por ciento de los fiscales son provisorios; esto es, no cuentan con estabilidad en su cargo. De forma similar se condicionó al Poder Judicial en la época de Fujimori en el Perú. Esta medida tiene por efecto generar una determinada parcialidad en los juzgadores, quienes al ser conscientes de que su puesto está en riesgo, y con ello el ingreso que reciben y sustentar su vida, adopten determinadas posturas de acuerdo con los lineamientos del régimen en el poder.
- La sociedad civil debe participar para que realmente se construya una reforma que sea concreta y que no sea simplemente una mitificación que acabe siendo una generalidad indeterminada e inconexa con sus intereses, o que se convierta en una mera simulación que se represente a través de una minúscula cantidad

de organizaciones no gubernamentales (ONG), que pretendan ostentarse como la voz de la sociedad civil, las cuales incluso puedan respaldar intereses ocultos de los poderes. Por lo cual es importante que haya mecanismos efectivos de participación, entre los que resulta fundamental la transparencia como herramienta de vigilancia.

- ¿Qué necesita el Poder Judicial para legitimarse? La legitimidad se genera desde la respetabilidad, es decir, que los órganos realicen funciones que están dentro de sus competencias, pues no hacerlo o perder la respetabilidad debilita enormemente al Poder Judicial.
- El Poder Judicial debe transparentar todos sus actos, desde las sesiones hasta las resoluciones, pues eso permite el conocimiento de los ciudadanos sobre los actos jurisdiccionales; además, debe tratar de presentar resoluciones más accesibles y menos abigarradas.