

El combate a la corrupción en el ámbito jurisdiccional

José Ramón Cossío D.

Durante el mes de abril, el mundo jurídico mexicano, particularmente en el ámbito judicial, recibió la noticia del informe rendido por el señor Dato'Param Kumaraswamy, relator de la Comisión de los Derechos Humanos, en materia de independencia de los jueces, administración de justicia e impunidad. La noticia fue recibida con sorpresa y molestia por parte de los funcionarios judiciales de la Federación y de las entidades federativas, y también de algunos colegios profesionales y sectores académicos del país. Este efecto se produjo, por una parte, debido a lo que se estimaron como diversas fallas metodológicas para la formulación del informe; por otra, a las afirmaciones sostenidas en cuanto al diagnóstico de la justicia y del derecho mexicano y, finalmente, en lo tocante a lagunas de las recomendaciones formuladas. Curiosamente, el grado de molestia fue decreciente en el orden acabado de plantear, de modo tal que, mientras la metodología fue duramente cuestionada, las recomendaciones sostenidas lo fueron mucho menos. ¿Qué explica esta manera tan peculiar de ubicarse frente al informe? A nuestro juicio, la forma implícita de observación de nuestra realidad judicial y la correspondiente construcción de resultados.

El señor Dato'Param estuvo en México del 13 al 23 de mayo del 2001, visitó las ciudades de México, Chihuahua, Juárez y Tepic, se entrevistó con diversos funcionarios judiciales mexicanos, académicos, miembros de organizaciones no gubernamentales y con representantes de la abogacía mexicana. A partir del trabajo realizado durante diez días, valoró prácticamente a la totalidad de los órganos de procuración e impartición de justicia, la situación de los derechos humanos, la calidad de la educación jurídica del país, identificó a los abogados prominentes del país y recomendó soluciones para casi todo. ¿Cómo se logra tan portentosa hazaña en tan breve lapso? Una respuesta, tal vez la más evidente, sería que se consigue a partir de una adecuada metodología y una labor de campo muy intensa. Esta respuesta, sin embargo, no puede sostenerse en términos de la propia investigación, pues nunca se precisan tales supuestos metodológicos, con lo cual es imposible desarrollarlos, ni tampoco se explicó mucho acerca de cómo se realizó el levantamiento de información a efecto de llegar a las conclusiones del caso. La paradoja del trabajo del relator subsiste, de cualquier manera, en el hecho de que muchas de las conclusiones son correctas o, al menos, pertinentes. Cabe entonces preguntarse, ¿cómo se llega a realizar propuestas correctas sin que exista una sólida base metodológica de análisis y, lo que es más importante, existiendo dudas acerca de las cualidades del análisis realizado? La solución es identificar la metodología "real" del informe, es decir, aquello que sin estar explícito, sí fue hecho por el relator en su investigación. A nuestro juicio, lo que el relator hizo fue presuponer a la investigación una categorización de aquello que en nuestro tiempo deben ser la jurisdicción y la administración de justicia. Es decir, analizar a México en relación con sus carencias respecto de un modelo ideal. El informe, más que determinar la situación de la justicia en nuestro país, trabajó para encontrar las ausencias de la misma respecto al modelo ideal implícitamente planteado. De este modo, son fácilmente comprensibles los siguientes hechos: primero, la ausencia de la explicitación apuntada; segundo, la poca investigación empírica realizada; tercero, la celeridad en la exposición de las conclusiones; cuarto, lo inadecuado del diagnóstico realizado en tanto que no es capaz de considerar los aspectos relevantes en armonía con el orden jurídico y, quinto, lo razonables de muchas de las conclusiones, en tanto manifestaciones de un modelo ideal al que en alguna medida aspiramos alcanzar en nuestro país.

Si nuestro análisis del informe resulta correcto, podemos decir que su mayor utilidad estriba en ser un buen recordatorio de lo que debemos hacer en el futuro para concluir un proceso de mejoramiento de la procuración y la impartición de justicia. Es decir, mejorar la calidad de nuestros jueces, hacer más transparentes los procesos de nombramiento de los mismos, combatir la corrupción, acotar las facultades del ministerio público en la fase de averiguación previa, cuidar la calidad de los egresados de las escuelas o facultades de derecho, entre otras muchas. Lo que no resulta tan claro, insisto, es la forma en

la que se diagnosticó cuál era la situación imperante en nuestro país y, lo que hubiera sido mucho más útil, precisar el tamaño de los problemas que nos aquejan en la materia apuntada. Asimismo, y por las mismas razones ya consideradas, también hubiera sido muy importante saber cómo es que soluciones que se pretenden como "universales", hubieran tenido adecuada cabida en nuestro orden jurídico, y no mencionarlas sólo como una generalidad. Por ejemplo, y de modo por demás ilustrativo, tenemos el caso de la propuesta para que las recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos adquirieran el carácter de "vinculantes" u obligatorias, desconociendo por completo que en ese momento pasarían a ser actos de autoridad impugnables mediante el juicio de amparo, lo cual conllevaría a que toda la lógica de la propia cndh quedara determinada por los jueces federales. Igualmente, y sin hacer ningún tipo de consideración respecto al porcentaje del Presupuesto de Egresos que recibe el poder Judicial de la Federación, sus formas de gasto, el nivel salarial de sus funcionarios, etc., se resuelve sin más que se asigne un porcentaje fijo anual, ello sin preocuparse por determinar el monto ni pronunciarse sobre el modo como ello afectaría nuestros sistemas republicano y de división de poderes, dado el conjunto de competencias con que ya cuenta ese poder del Estado.

Sin embargo, y lo que nos parece más preocupante del informe y, francamente, denota su superficialidad, es que el mismo abunda en cuestiones cuantitativas de diverso tipo, y poco es lo que se dice sobre los problemas cualitativos de nuestro orden jurídico. Es decir, existe poca reflexión en torno a la forma en que deben enfrentarse los problemas relacionados con la construcción de un Estado de derecho, como no sea una serie de reformas que exclusivamente afectan a la ingeniería constitucional, condición necesaria pero no suficiente del proceso de cambio que queremos realizar. El defecto en el informe de Dato'Param Cumaraswamy no es propio, sino que el mismo está presente en buena parte de las propuestas de reforma judicial que hemos construido en los últimos años. Es decir, se trata de un breve diagnóstico, y la propuesta de una serie de reformas puntuales a las instituciones o, en el mejor de los casos, los procedimientos de procuración o administración de justicia. Ello, repetimos, es condición necesaria pero no suficiente para el cambio, puesto que la verdadera transformación tiene que darse a nivel de una reformulación de las "tradiciones" jurídicas, por curioso que parezca, así como de la construcción de una cultura jurídica. De no ser así, nos perderemos en la mera propuesta de soluciones, las cuales trabajarán en una especie de vacío o, al menos, serán altamente insuficientes para lograr los efectos buscados.

Las anteriores aseveraciones queremos hacerlas explícitas a partir del combate a la corrupción judicial en nuestro país. Hasta ahora, hemos pasado de una etapa en la que la corrupción era vista como un estado de cosas imperante e inmodificable, cuando no socialmente benéfico, a una situación en la cual comenzamos a darnos cuenta de sus graves costos sociales y económicos. Los primeros, derivados de la pérdida de sentido de las reglas comunes a todos; los segundos, como consecuencia de los incrementos e impuestos a muchas de las actividades públicas o privadas. En esta segunda etapa, hemos comenzado a trabajar en el diseño de instituciones y procedimientos para enfrentar un mal ampliamente extendido. Así, y desde el Estado, se ha modificado el sistema de presentación de declaraciones, se han aumentado los tipos penales y las sanciones correspondientes, se han establecido nuevos supuestos de responsabilidad administrativa, se han creado nuevos órganos de fiscalización, y algunas otras medidas por el estilo. Desde la sociedad, se han creado organizaciones con tareas específicas y, desde ellas, la celebración de pactos de integridad, la construcción de índices de corrupción, la difusión de medidas preventivas y la realización de campañas de prevención, por ejemplo. Estas soluciones están bien y, desde luego, debemos celebrar su llegada y apostar a su fortalecimiento y apoyo. Sin embargo, las mismas no son suficientes, especialmente cuando se trata de la actividad jurisdiccional.

En nuestro sistema jurídico, como prácticamente en todo sistema jurídico de tipo occidental desde hace varias décadas, el papel del juez es central para la construcción de una vida social, y de un sólido Estado de derecho. Para que los jueces puedan cumplir con tan delicadas tareas, socialmente hemos decidido otorgarle a su función importantes grados de autonomía, y a ellos en lo individual dotarlos de una amplia independencia. Es decir, hemos apostado por darles un grado de descentralización muy notable, y valorar sus decisiones sólo a la luz de la propia racionalidad que ellos mismos sean capaces de crear. Las

decisiones judiciales, por lo tanto, se analizan y consideran a partir de la formulación y reformulación de categorías, reglas, métodos interpretativos y soluciones. El otorgamiento de esta descentralización es el precio que socialmente debemos pagar o, si se quiere, es la forma en que debemos resolver la tensión entre, la vigilancia que necesariamente debemos realizar entre quienes imparten justicia y la dinámica de un modelo jurídico en el cual ciertos órganos del Estado deben llevar a cabo el control de la regularidad jurídica de los actos emitidos por el resto de los órganos estatales.

La decisión que socialmente hemos construido, y que compartimos con muchos otros países, necesariamente implica riesgos. El primero de ellos, motivado por la propia descentralización o, si se quiere, discrecionalidad, depositadas en los juzgadores. El segundo de ellos, derivado del hecho de que todo el ejercicio judicial se realiza a partir de unas condiciones "propias" de razonabilidad y, desde ahí, es controlado por otros miembros de la misma clase. En esas condiciones, es posible suponer la realización de actos de corrupción, consistentes en la negación de la independencia a efecto de resolver las controversias mediante reglas o métodos interpretativos distintos a los que conforman la razonabilidad tradicional de los órganos de justicia. Comúnmente se piensa que tratándose de la corrupción judicial, el establecimiento de órganos o procedimientos novedosos es suficiente para enfrentar el problema, cuando no para erradicarlo. A nuestro juicio, estas soluciones no son suficientes, pues por una parte, ese tipo de soluciones tienen un carácter reparador, es decir, actúan sólo cuando el acto de corrupción se ha llevado a cabo; por otro lado, y de forma más relevante, funcionan sólo cuando el acto corrupto se ha producido en determinadas condiciones, especialmente cuando se ha traducido en el pago de cierta cantidad de dinero en favor del funcionario judicial, y es posible seguir ese pago a través de su depósito en una cuenta bancaria, la adquisición de un bien, o su materialización en cualquier signo ostensible de riqueza. Que se puedan detectar y perseguir estos actos de corrupción es un asunto bueno y deseable para una sociedad que quiere poner a sus jueces en condiciones de independencia. Sin embargo, tales soluciones no son suficientes.

Adicionalmente a la realización de actos corruptos mediante la entrega de un bien a cambio, existen otras modalidades de corrupción, mucho más sutiles pero igualmente perjudiciales. Dada la estructura de designación de nuestros juzgadores, ¿qué pasa cuando a cambio de un desvío de las pautas de resolución el premio no se traduce en un pago en dinero, sino en un nombramiento, adecuada adscripción o promoción al cargo?, ¿qué pasa cuando a cambio de esa misma conducta se establecen alianzas que en el futuro pueden llegar a ser ventajosas para el juzgador? En estos casos, al no haberse dado un pago en especie, resulta difícil que los mecanismos tradicionales de identificación, persecución y sanción de la corrupción funcionen adecuadamente, pues no existen los elementos objetivos a partir de los cuales se pueda estimar que la conducta se ha desviado. Frente a estos casos, la identificación se construye mediante medios indirectos o, francamente, queda en la impunidad. Sobre este punto, y volviendo a la crítica hecha al informe del relator de la onu o a las deficiencias que presentan muchas de las propuestas de reforma hechas en nuestro país, parece adecuado preguntarnos de qué manera podemos llegar a combatir los casos de corrupción mencionados en último lugar. A nuestro juicio, la única forma de hacerlo es si nos damos a la tarea de construir una muy clara descripción y consideración crítica acerca de lo que son las pautas de resolución de nuestros órganos jurisdiccionales. Es decir, sólo si la sociedad puede saber qué es lo que hacen los tribunales comúnmente frente a los casos del tipo x, podemos saber por qué en esos mismos casos repentinamente se produce una respuesta distinta a la que sería esperable. De llegar a construir un sistema mediante la descripción y sistematización de las respuestas, creemos que sería posible para todos saber si el apartamiento de ciertas formas de resolver los casos es razonable y por qué, o no lo es y la conducta del juzgador debe ser vista, por lo menos, como sospechosa.

Es cierto que una solución así no es cosa fácil, ni su punto final se alcanzará en unos años. Muy por el contrario, es una tarea que habrá de consumir muchos trabajos y muchos días, pero parece indispensable, primeramente y en lo que es el propósito de este trabajo, establecer estándares de control a la actividad jurisdiccional. Sin embargo, y de forma adicional, será la forma más adecuada para superar las viejas y creemos que obsoletas formas de representación y explicación del derecho que todavía imperan en el país, y en contra de las cuales nos hemos pronunciado desde hace tiempo.¹ Adicionalmente, esa forma

de analizar y reconsiderar el derecho, será determinante para la modificación de las formas de enseñanza del derecho, tal como ya lo venimos realizando en algunas pocas instituciones del país.

De lo que se trata, entre otras cosas para combatir a la corrupción judicial, es saber de qué está compuesto el derecho real, valga esta fea expresión, y no solamente el derecho que enseñan muchos de los profesores del país o está reflejado en muchos de los libros con que todavía hoy se trata de educar a los futuros abogados. Si logramos construir patrones de resolución judicial, podremos, primero, ir teniendo un derecho predecible, función fundamental de todo Estado de derecho; segundo, conocer los porqués de los cambios en los patrones, lo cual puede ser una forma importante de determinar las desviaciones de los funcionarios judiciales, y tercero, modificar con el tiempo la representación, el estudio y la enseñanza del derecho.

Es evidente que estamos ante un tema complejo y mayor, en el cual deberán participar los juristas, los abogados postulantes, los propios jueces y unos medios de comunicación bien informados y capacitados. Lo primero que se requiere para lograr estos fines, es que todos nos demos cuenta de lo que implica el cambio, y cómo el mismo es mayoritariamente benéfico, ello en tanto habrá muchos, los jueces y abogados corruptos, a quienes les seguirá pareciendo mejor que el derecho funcione como una especie de caja negra en la que no se sabe bien lo que entra, y no hay ningún tipo de control sobre lo que sale. Lo primero que debemos hacer es comenzar por revisar las decisiones judiciales en forma de serie, formular la doctrina o punto de vista dominante, refinar las determinaciones a partir de nuevas investigaciones, y a partir de ahí establecer estándares de resolución exigibles a los juzgadores de todo tipo. En el momento en que hayamos logrado esto en las distintas materia jurídicas, algunos jueces y cierto tipo de abogados verán limitadas sus posibilidades de corrupción, y así estaremos en mejor posición para controlar, además de lograr los otros beneficios mencionados, las desviaciones de los jueces, sean éstas por la retribución de una cierta cantidad o por los beneficios no monetarios que ciertos individuos estén dispuestos a dar y los juzgadores a recibir

1 Sobre este particular, véase J. R. Cossío, Cambio social y cambio jurídico, Miguel Ángel Porrúa, México, 2001, especialmente el capítulo v.