

## La reforma de la justicia en la China de Xi Jinping

*Xulio Ríos*

La reforma judicial es parte importante de la reforma general del sistema político en China, uno de los ejes esenciales del mandato de Xi Jinping iniciado a finales de 2012. No obstante, la reforma de la justicia no empieza con él. En el periodo 1999-2004, por ejemplo, también se produjeron algunas reformas, aunque probablemente abordando cuestiones de menor profundidad y alcance. Fue en 2004 cuando se introdujo en la Constitución el mandato de “gobernar según la ley”, un aserto que ahora parece incorporar un mayor recorrido situándose en el frontispicio de la construcción de un Estado de derecho. Otro tanto pudiera ocurrir ahora con la reforma de la justicia, llevada a cabo bajo la dirección y con los criterios del PCCh y orientada al reforzamiento de su poder y de la estabilidad general del sistema político chino.

Con Xi Jinping, la reforma de la justicia se interpreta como parte sustancial de las llamadas “cuatro integrales”, el principio guía que inspira la actual y decisiva fase de la reforma. Las cuatro integrales son: la construcción integral de una sociedad moderadamente próspera, la profundización integral de las reformas, la gobernanza integral del país mediante el Estado de derecho y la adhesión integral a la disciplina del partido. (1)

Desde 2013 puede decirse que este tema está permanentemente en la agenda del PCCh. En 2013 y 2014, las sesiones plenarias anuales del Comité Central adoptaron dos resoluciones que marcan también el rumbo de las reformas en el ámbito de la justicia (2). En febrero de 2017 se publicaron dos libros blancos, uno sobre la reforma y otro sobre la transparencia de los tribunales de China. (3)

### **El poder judicial en China**

El poder judicial en China es ejercido por los tribunales populares (TTPP) de los diferentes niveles territoriales, los tribunales militares y otros tribunales especializados así como por el Tribunal Popular Supremo (TPS). Una de sus tareas consiste en decidir sobre casos civiles y penales.

La organización del poder judicial responde en China a una organización jerarquizada en la que los TTPP locales están en la base, aunque en el ámbito rural puedan disponer de ciertos tribunales o salas sometidos a ellos. Después existen tribunales a nivel de distritos y cantones (unos 3.000). Otros 400 TTPP intermedios son de nivel de municipalidades de las provincias o de las situadas directamente bajo la autoridad del Gobierno central. Los TTPP superiores se establecen en las provincias o regiones autónomas. En la cumbre, el TPS.

Hasta ahora se contabilizaban también tribunales especiales en materia castrense (tres instancias), marítima (dos instancias), transportes ferroviarios (dos instancias). EL TPS también ejerce de tribunal de última instancia para todos estos tribunales especializados. En total, existen unas 3.500 jurisdicciones en todo el país para sus casi 1.400 millones de habitantes.

Los TTPP básicos conocen de los casos civiles, penales y administrativos en primera instancia. Los TTPP intermedios son tribunales de segunda instancia. Los TTPP superiores conocen los recursos de apelación en contra de los casos decididos en primera instancia por los TTPP intermedios.

Aunque la ley reguladora prevé que existan en cada tribunal una o varias salas especializadas en temas penales, civiles y administrativos, no todos pueden tenerlas. El TPS tiene una organización particular: por un lado, salas especializadas en temas civiles (4), penales (5), administrativos, de admisión a trámite y de supervisión judicial, además de una oficina de ejecución y otra de investigación. Dispone, por otra parte, de múltiples servicios administrativos: oficina de asuntos generales, recursos humanos, administración judicial, buró de asuntos internos, de asuntos exteriores, educación, buró de antiguos ejecutivos, etc. Tiene más de 200 jueces. Es el TPS quien debe aprobar las sentencias de pena de muerte emitidas por los TTPP intermedios.

Además de la función propiamente jurisdiccional, el TPS tiene potestad para presentar propuestas legislativas a la Asamblea Popular Nacional (APN) y puede ser consultada por la comisión de asuntos legales de la APN. El TPS también puede emitir interpretaciones sobre cuestiones relativas a la aplicación de leyes y reglamentos en casos judiciales.

Para resolver los conflictos entre leyes hay una oficina de análisis en la APN que es la competente para resolverlos. No existe ninguna instancia jurisdiccional a estos efectos.

El sistema judicial chino se rige por el principio de doble instancia, es decir, la segunda instancia es la última instancia. Claramente, este sistema no ofrece las mismas garantías para los justiciables que en los países que adoptan un sistema de triple instancia, más común en los países occidentales. No hay, por tanto, tantas vías de recurso. Pese a ello, se contempla un mecanismo excepcional que permite reexaminar un asunto, incluso si existe ya una sentencia definitiva. El argumento recurrente son los errores. Cualquier presidente de un tribunal puede acogerse a esta posibilidad si así lo considera. Ello incide en la relativización de la fuerza de la cosa juzgada.

Las sentencias pueden ser dictadas por un solo juez o mediante un panel colegial compuesto de tres jueces. No pueden existir votos particulares pero la minoría puede expresar su desacuerdo con la resolución final y hacerlo constar en la firma de la sentencia. Se contempla la posibilidad de establecer un comité judicial *ad hoc* para casos complicados cuyos miembros serían designados por la Asamblea Popular correspondiente a su nivel territorial.

Las sentencias deben ser publicadas. Hasta hace bien poco era una constante que muchas de ellas no lo eran, ni siquiera redactadas. Los casos civiles representan más de las tres cuartas partes del total de los asuntos.

La Ley orgánica de los TTPP de China es del 1 de julio de 1979 y fue enmendada en 1983, 1986 y 2006.

### **Ideas que inspiran la reforma judicial**

Cuatro son las ideas básicas que inspiran la actual fase de la reforma judicial en China.

Primera. Aumentar la independencia de los tribunales por la vía de evitar la intervención en su actuación de otros órganos o departamentos del Estado o del Partido. En total, en China, se contabilizan 3.500 tribunales de distintos niveles. Los presupuestos dependen, por lo general, de los gobiernos locales y el personal a su servicio también está administrado por los gobiernos locales. En estas circunstancias, resulta inevitable la intervención y, en consecuencia, se restringen las posibilidades de garantizar una justicia imparcial.

Esa realidad coexiste con el principio de que la competencia jurisdiccional corresponde al gobierno central. Hay unas 400.000 personas que operan en el sistema judicial y unos 200.000 jueces en China (4). Tan elevado número en una realidad territorial tan dispersa y compleja, a menudo dificultó el control por parte del gobierno central, lo que explica el alto nivel de descentralización operativa.

La reforma introduce, no obstante, un cambio muy importante: la administración y los presupuestos de los tribunales populares de los municipios y distritos pasan a estar subordinados a los gobiernos provinciales, reduciendo ostensiblemente el nivel de dependencia.

Segunda. El gobierno central determinó que los funcionarios de distintos niveles no puedan intervenir en la justicia y se han establecido mecanismos para facilitar las denuncias de intromisión. En la práctica, resulta especialmente difícil conjugar los papeles de los secretarios municipales del Partido, los jueces y la policía porque a veces existen relaciones de jerarquía entre ellos. La palabra del secretario del Partido es relevante como igualmente el parecer de la policía, factores que pueden influir de forma determinante en la resolución de un juez si este no tiene suficientemente garantizada su independencia.

Tercera. Se crean dos tribunales interprovinciales, en Shanghái y Beijing. Se trata de una experiencia piloto. Su intervención está prescrita cuando los litigios afectan a varias provincias.

Cuarta. Se crea la figura de los tribunales móviles. En 2015 se crearon dos, en Shenzhen y Shenyang. Abordan los juicios de los pleitos más importantes. La

valoración oficial es que resultan muy efectivos y prácticos. En diciembre de 2016 se crearon cuatro más, en Nanjing, Chongqing, Xi'an y Zhengzhou.

Así pues, en la estructura jurisdiccional china contamos con el Tribunal Popular Supremo, los llamados móviles, los locales y los dos de Beijing y Shanghai. Además hay tres especiales para los delitos marítimos, protección de los derechos intelectuales, y ambientales.

La reforma hace hincapié en que se trata de hacer progresos sustanciales hacia una modalidad diferente de ejercicio de la independencia, excluyendo la evolución hacia una división de poderes de corte occidental. En ese marco desempeña una especial relevancia el mejor reconocimiento y protección de los derechos de los ciudadanos a través tanto de la mejora de la legislación garantista como de la competencia de los tribunales y de todos aquellos actores que intervienen en la administración de justicia.

A día de hoy, este último aspecto se ha orientado fundamentalmente por la vía de la corrección de los errores judiciales y de las condenas injustas. Algunas causas han sido reabiertas, se analizan los errores, se indemniza a las víctimas y se disponen medidas para evitar que se repitan.

### **Reformas en el procedimiento judicial**

Hay tres mecanismos principales a tener en cuenta:

- a) El juicio pasa a considerarse como el centro de la administración de justicia. El juez es el poder principal y se enfatiza su potestad para rechazar lo afirmado por policías o fiscales.
- b) Las pruebas ilegales son rechazadas y lo practicado se lleva a juicio.
- c) Se contempla un procedimiento rápido que exige la conformidad previa de los litigantes.

Otro aspecto importante que afecta al procedimiento es la garantía de los derechos de los letrados. Los abogados siempre han tenido muchas dificultades para averiguar, investigar, etc. en los casos en que se ven involucrados; ahora pueden solicitar de los tribunales una llamada orden de averiguación para recabar información de empresas, departamentos, etc. lo cual debería facilitarle ostensiblemente su labor profesional.

En los juicios civiles también se ha producido un cambio significativo de forma que se registra una mayor admisión de causas. En solo dos años, por ejemplo, estas han pasado de 14 a 19 millones.

La apertura o transparencia es también uno de los ejes del cambio en la justicia china. Desde noviembre de 2013, por ejemplo, las sentencias deben publicarse en Internet. Todos los tribunales están obligados a publicar sus fallos salvo cuando su contenido afecte a la privacidad, a secretos de Estado o derechos de la infancia. Este ha

sido un asunto muy polémico, hasta el punto de que podría hablarse de una cierta “resistencia judicial” a la aplicación del mandato. Para superarla, el gobierno amenazó con jubilaciones forzosas a aquellos jueces que se resistan u obstruyan la publicación. En 2015 se instaló un buscador de sentencias que facilita la gestión. En este sentido debe destacarse igualmente la transmisión en directo de los juicios.

Otro aspecto a destacar es la informatización de la justicia. Mediante el uso de códigos de acceso se facilita la identificación, el personamiento y la acción de los litigantes.

### **Los jueces y la calidad de la justicia**

Un aspecto cualitativamente relevante es la reforma del sistema de acceso a la judicatura y la capacitación de los jueces. Como ya se apuntó, hay más de 200.000 jueces en China pero muchos de ellos no participan directamente en la gestión de la justicia. En 1988, su cifra no superaba los 70.000. La Ley de Jueces es de 1995 y fue enmendada en 2001. Existen 12 grados en su categorización profesional.

Uno de los mayores problemas tradicionales de la judicatura es que sus integrantes no son seleccionados con rigor y no disponen de los conocimientos mínimos requeridos. En 1983, solo el 20% de los jueces de los TTPP locales tenían una formación superior a 4 años aunque en 2003 ya era del 41%. Hoy los jueces deben acreditar un título universitario en Derecho, entre otros requisitos. La profesionalización creciente del personal al servicio de la justicia es una tarea ingente y apremiante.

Para afrontar este problema se han introducido importantes novedades. Primero, un severo sistema de responsabilidad judicial: los jueces son responsables de por vida de sus sentencias, ya estén en activo o no. La razón de esta medida es una llamada a la prudencia en su actuación.

Segundo, la mejora de la capacitación, que se está operando a través de una re-selección mediante exámenes a los que deben concurrir los 200.000 jueces. Si no se supera el examen, no se puede ejercer. De hecho, la plantilla se ha visto reducida de los 200.000 iniciales a los 110.000 que ejercen actualmente. En marzo de 2002 se organizó el primer examen de selección que solo un 5% de los candidatos logró superar.

Tercero, la promoción de la dignificación del cargo, mejorando su status y derechos, superando al alza la equiparación con el salario de los demás funcionarios de forma que las condiciones del ejercicio profesional mejoran progresivamente. Las retribuciones, por ejemplo, han aumentado un 50 por ciento en relación al rango que venían ostentando. Además de salarios muy bajos se deben tener en cuenta las grandes diferencias existentes entre tribunales: los hay más ricos que otros, incluso las tasas judiciales varían de un tribunal a otro y esto influye en los presupuestos que maneja. Los abogados pueden ganar 10 veces más que un juez.

El bajo nivel de la competencia técnica es uno de los males mayores que afectan a la independencia judicial. Dotarles de la formación necesaria y de las competencias

adecuadas para desempeñar sus tareas es una tarea apremiante para que la justicia china pueda ganar credibilidad.

En lo político, el partido se ocupa de la formación y la educación ideológica de los jueces. En todos los tribunales existen comités del Partido que controlan sus actividades. El comité tiene una voz destacada en todo pero especialmente en los asuntos relacionados con la “seguridad” en sentido amplio. La fidelidad al ideal político sigue desempeñando un papel importante en el acceso a la judicatura. Aun no está claro el futuro del papel del veto en la elección de los jueces, un fenómeno hasta ahora observado y relativamente común.

### **Independencia teórica, dependencia práctica**

El nombramiento de los jueces depende de las asambleas populares, es decir, en última instancia, del Partido. No basta con superar la prueba de acceso, debe ratificar el nombramiento el poder legislativo. Los puestos clave de las salas (presidente, vicepresidente, presidente de sala) tiene una duración limitada y renovable, con la posibilidad de ejercicio de condicionantes si su proceder no se adapta a lo esperado. Lo mismo ocurre con la destitución: debe llevarse a cabo por la asamblea popular de su nivel, así que los jueces con vocación de hacer carrera tienden a tener muy en cuenta las preferencias de la asamblea popular. Todos los movimientos de personal son supervisados por el PCCh. El mandato equivale al de la asamblea popular correspondiente.

Si a eso añadimos que de la citada asamblea popular depende la dotación presupuestaria, las posibilidades de ejercer una independencia efectiva encuentran límites notorios. De hecho, el propio Xi Jinping reconocía en 2014 como mal crónico el problema de las intervenciones ilegales y antirreglamentarias de los cuadros y órganos del Partido en la aplicación de la ley y el ejercicio de la justicia.

Los fiscales también son designados y destituidos por las asambleas populares en similares condiciones a los jueces.

Por último, con estas premisas profesionales y políticas, la corrupción es un problema relativamente grave en el sector. La justicia también se encuentra en el punto de mira de la intensa campaña llevada a cabo en China en los últimos años.

### **Diagnóstico oficial de los retos**

En la fase actual, los mayores problemas que encara la reforma de la justicia en China tienen que ver con asuntos como la evitación de los errores, la instauración del juicio como centro de toda la administración de justicia o la coordinación del actuar de la policía, fiscal y jueces superando los problemas de jerarquía y esa realidad práctica que señala a unos como más poderosos que otros.

En cuanto a los retos, habría tres a destacar. El primero, la inexistencia de un equilibrio en la administración de justicia a escala de todo el país. La justicia no se aplica de forma uniforme en China y varía de unas zonas a otras.

Segundo, importa consolidar los derechos de los justiciables y de sus abogados, brindando mayores posibilidades para garantizar resoluciones justas.

Tercero, la simplificación de juicios ante el Tribunal Supremo, a fin de agilizar los procesos.

## **Conclusión**

La reforma de la justicia es una pieza sustancial de la reforma política que experimenta China. Aun descartando una evolución hacia un sistema occidental que la erija en un poder específico, existe una amplia holgura para la mejora de la justicia.

La credibilidad es un elemento central y para ello es indispensable dotar de suficiente autoridad a los jueces, no solo para dictar sentencias sino también para poder ejecutarlas correcta y rápidamente.

El Partido se encuentra ante un dilema. De una parte, necesita dotar a los jueces de una autoridad menos limitada y mayor independencia respecto a terceros; de otra, vencida la reticencia a reforzar la autonomía de los tribunales, la tensión entre la requerida independencia del juez y su militancia del PCCh y al servicio de su ideario y política, puede sugerir contradicciones de difícil encaje.

El fondo de la reforma apunta a una recentralización de la justicia. Las capacidades a nivel central en este aspecto se verán reforzadas y la reforma así contemplada evoca una transición hacia una gobernanza unificada de los recursos. El objetivo último es trasladar todo el esquema organizativo de la justicia al gobierno central reduciendo la capacidad de intervención distorsionadora de los poderes territoriales. El reto es hacerlo sin alejar la justicia de los ciudadanos sino propiciando justamente todo lo contrario.

*Xulio Ríos* es director del Observatorio de la Política China. \*

- El autor agradece las informaciones facilitadas por *He Fan*, director de la Oficina de la Reforma Judicial del Tribunal Popular Supremo y por *Huang Bin*, investigador del Instituto de Jurisprudencia Aplicada del Tribunal Popular Supremo.

## **Citas**

- (1) Xi Jinping (2014), *La Gobernación y Administración de China*, Ediciones en Lenguas Extranjeras, Beijing.
- (2) Accesibles en la sección Documentación de la web del Observatorio de la Política China, [www.politica-china.org](http://www.politica-china.org)

- (3) *Judicial Reform of Chinese Courts, 2013-2016* y *Judicial Transparency of Chinese Courts*. Edición a cargo del Tribunal Popular Supremo.
- (4) *Report on the Work of the People's Courts, 2015*. Edición a cargo del Tribunal Popular Supremo.