

## LA MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE JURISDICCIÓN

Manuel BARQUÍN ÁLVAREZ\*

SUMARIO: I. *Juicio por jurados*. II. *Publicidad y transparencia*. III. *Reformas orgánicas y procedimentales*. IV. *Conceptuación y regulación de los controles de legalidad y constitucionalidad*. V. *Descentralización judicial*. VI. *Costas y gratuidad de la justicia*. VII. *Articulación en los poderes judiciales federal y locales*. VIII. *Federalismo y doble judicatura*. IX. *El dilema de las jurisdicciones especiales*. X. *Una reflexión final en torno a la articulación de los poderes judiciales federal y locales*. XI. *La oralidad versus la tradición del proceso escrito*.

El estudio del sistema de impugnación es menos frecuente que las monografías de recursos específicos. Sin embargo, la consideración del conjunto de recursos que integran un sistema es importante porque permite apreciar las posibilidades de defensa que puede tener un justiciable, al propio tiempo que permite evaluar la función de un recurso en particular al visualizarlo como una pieza de un complejo mecanismo, donde únicamente cumple una función acotada, por importante que sea. Por otra parte, es difícil conceptuar aisladamente al sistema de recursos sin al propio tiempo reflexionar sobre el conjunto de órganos a quienes se encomienda su operación, los órganos del Poder Judicial. El propósito del presente trabajo dista de requerir la exhaustividad de un trabajo académico, por lo que se limitará a examinar las principales características que pueden ser objeto de reforma. Consecuentemente, ni será posible analizar todos y cada uno de los recursos, ni incluirá referencias doctrinarias ya que el propósito de esta breve exposición es específico y pragmático; tampoco se

\* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

propone ser didáctico, porque supone un necesario conocimiento de la práctica de los procesos jurisdiccionales y los recursos, en la difícil realidad de la abogacía profesional, que suele distar del idealismo que usualmente permea al mundo académico.

Por las necesarias características críticas que debe asumir un enfoque que no intente ser exclusivamente descriptivo o apologético, definitivamente su contenido será discutible e incluso polémico, entre otras cosas para estar a tono con el talante iconoclasta e irreverente de una época en que todo es discutido y discutible, hasta que no quede tema por abordar, ni santuario por escudriñar o velo por descorrer, así fuera necesario profanar el propio *sanctum sanctorum*.

Actualmente, el Poder Judicial se enfrenta a dos problemas fundamentales. En primer término, el de su legitimación en un Estado democrático, donde la referencia a una elección o la designación por un poder de elección popular, así como su responsabilización ante órganos de elección popular o ante la opinión pública, constituyen la fuente por excelencia de una autoridad legítima. En segundo término, se enfrenta al problema largamente postergado de la participación de laicos o ciudadanos en la tarea de administrar la justicia o por lo menos del desempeño de sus funciones en presencia de ciudadanos o incluso a la luz pública, a través de la presencia de los medios de comunicación masiva.

## I. JUICIO POR JURADOS

El problema que representa la operatividad del jurado siempre ha sido un obstáculo en la evolución del Poder Judicial en México. Repetidamente mencionado en la legislación vigente, en diferentes tiempos y ordenamientos, en realidad no ha podido franquear exitosamente la barrera de la vigencia efectiva. El problema no resuelto del jurado, como asiduo fantasma o convidado de piedra rondará nuevamente al Poder Judicial y podrá ser otra vez un tema atractivo para la opinión pública, con independencia de que en el pasado el frustrando intento de introducir el jurado popular en materia de responsabilidad de empleados públicos de baja jerarquía haya resultado, en la mayoría de los casos, en una infame manipulación.

Actualmente, incluso países tradicionalmente renuentes a la utilización de jurados los han incluido en materia penal, por lo menos tratándose de delitos graves que puedan merecer sanciones de prisión por un periodo prolongado o en el caso de imponer la pena de muerte. En nuestro sistema podría considerarse como una opción para los indicados por delitos graves, excluyendo aquéllos en que el jurado pudiera ser

intimidado, por ejemplo, tratándose de los cometidos por organizaciones criminales como los cárteles dedicados al narcotráfico.

Naturalmente, antes de introducir en nuestros sistemas de administración de justicia la participación ciudadana, a través de legos habría que tener en consideración las experiencias de otros sistemas, tanto las positivas como las negativas, para evitar incurrir en errores que pueden evitarse y que pueden tener costos onerosos. La introducción de legos en la administración de la justicia puede asumir dos modalidades: a) el jurado tradicional de los países influenciados por el sistema del *common law*, donde se divide estrictamente el conocimiento de los aspectos de hecho y de derecho, al jurado le corresponden los primeros y al juez los segundos, b) los escabinos, el sistema que se sigue dentro de la tradición continental europea, que se caracteriza por la ausencia de separación entre el conocimiento de la cuestiones de hecho y de derecho, por lo que no se produce la división de trabajo con respecto del juez y de los legos.<sup>1</sup>

## II. PUBLICIDAD Y TRANSPARENCIA

Una nueva forma de incidencia de la legitimidad democrática se ha manifestado en la forma de insistencia en la transparencia con que el Poder Judicial se debe conducir en el desempeño de sus funciones. Sin embargo, el déficit de transparencia de la administración de la justicia en nuestro país precede a la ley de la materia y se origina fundamentalmente en la práctica, casi inveterada, de hacer caso omiso de las disposiciones que regulan u obligan a la celebración de audiencias públicas, e incluye la práctica tan socorrida como infamante de la rejilla de los locutorios, misma que debió ser denunciada enérgicamente incluso por las organizaciones y los organismos defensores de los derechos humanos. La ausencia de locales adecuados para la celebración de audiencias y las dificultades para acceder a los locales donde se celebran son una evidencia palmaria del desinterés y la negligencia que privan en materia de transparencia.

La endémica carencia de cumplimiento de las disposiciones en materia de la celebración de audiencias públicas ha tenido una explicación constante en el rezago de los órganos jurisdiccionales. Pero también en la subsistencia de prácticas viciosas sustitutivas de una verdadera comunicación leal e imparcial entre las partes y el juzgador, como es el caso de las “entrevistas” privadas de una las partes con el juez, que son reprobadas y sancionadas en otros países, donde se conocen como co-

<sup>1</sup> Beloso Martín, Nuria, *El control democrático del Poder Judicial en España*, Curitiba, Brasil, Editora Mohino do Verbo, 1999, pp. 112 y ss.

municaciones *ex parte*. Aun cuando se alegue en nuestro medio que no implican necesariamente una ocasión para incurrir en actitudes parciales o indebidas, ciertamente consumen el valioso tiempo del juzgador, sin proporcionarle la visión de conjunto que se obtiene del contraste que se produce de la contradicción entre las partes, en una audiencia pública, donde no se daría la imagen de que las cosas se pueden arreglar “en lo oscuro”.

La necesidad de que los poderes judiciales cumplan estrictamente con los imperativos que plantea la legitimidad democrática, tanto por lo que se refiere a la participación de ciudadanos o legos en la administración de la justicia, como por lo que concierne a la transparencia con que deben conducirse las acciones de los órganos del Poder Judicial, no son solamente reclamos legítimos de la sociedad que no es válido soslayar, por el bien del propio Poder Judicial, sino que constituyen acciones que contribuirán a acercar al pueblo a la administración de justicia, acrecentando la confianza de este último en el primero, sino también elevando el nivel de conciencia cívica y de la cultura jurídica de los mexicanos. Objetivo que no sólo debiera ser un fin en sí mismo, sino que tendría un efecto de rebote sobre el propio medio jurídico, ya que un pueblo poseedor de un mayor nivel cultura jurídica no únicamente conocería mejor sus derechos, sino que exigiría su cumplimiento en forma más reiterada y eficaz. Los sistemas judiciales más prestigiados y efectivos son aquellos en que el pueblo participa en su generación; ¿qué mayor legitimación que la propia conciencia popular sea una fuente material del derecho?

*Dilación y rezago.* El problema del rezago tiene causas externas, que como variables independientes están fuera del control de los propios órganos del Poder Judicial y que en realidad tienen un más alto grado de impacto en el retraso del trabajo de los órganos de la judicatura, que las prácticas arcaicas y los sistemas de trabajo obsoletos. Efectivamente, los factores que determinan la demanda de justicia están vinculados tanto al incremento poblacional como por el crecimiento económico y a la diferenciación de la sociedad resultante del proceso de urbanización. No obstante, existe una buena cantidad de factores internos que lastran la acción de órganos y titulares de los órganos. Lo que nos lleva al segundo problema trascendental que enfrenta el Poder Judicial en México.

### III. REFORMAS ORGÁNICAS Y PROCEDIMENTALES

Además del déficit de legitimación que aqueja al Poder Judicial tradicional frente a las exigencias de una sociedad en proceso de tránsito

hacia formas más democráticas de organización estatal, ya apuntada anteriormente, otra carencia de los poderes judiciales es su ausencia generalizada de actualización en su organización del trabajo y los procedimientos que se emplean con respecto del mismo. En primer término, sería conveniente enfatizar el trabajo en equipo y la responsabilidad institucional; a pesar del reciente proceso de modernización introducido por la creación de los consejos de la judicatura y órganos similares, todavía persiste en amplios sectores del Poder Judicial la visión feudal que considera a cada órgano como una ínsula aislada de resto de la institución, donde el titular debe fungir como una especie de señor dueño de vidas y haciendas. Para esta concepción periclitada el resto del personal es algo más que el paisaje donde se cumple su voluntad soberana, a veces incluso al margen de la normatividad interna o en el peor de los casos ignorando las disposiciones generales que necesariamente deben regir su conducta.

*Modernización de la organización.* En varios países que han modernizado recientemente su organización judicial se han fortalecido los niveles de funcionarios medios. En España, por ejemplo, se le ha dado una mayor importancia a la institucionalización de los secretarios, dotándolos de una considerable autonomía con respecto de los jueces y conectándolos en forma más próxima con el resto de la institución. En los Estados Unidos, particularmente en el nivel federal, se produjo una diferenciación entre el secretario propiamente, *clerk*, subordinado al juez y responsable de funciones estrictamente auxiliares, por una parte, y el *magistrate*, que puede tener una responsabilidad propia y se encarga de funciones en que incluso ha venido a sustituir al juez, excepto en funciones como la de dictar sentencia en los asuntos trascendentes, que ponen término al proceso decidiendo sobre el fondo.<sup>2</sup>

*Jueces itinerantes o de rezago.* En el Poder Judicial de nuestro país el Consejo de la Judicatura Federal introdujo la figura del juez itinerante, inspirado en la figura española del mismo nombre y en cierta forma próxima a la del juez de rezago que existe en algunos países latinoamericanos como Colombia. En nuestro sistema judicial federal los jueces itinerantes prácticamente se han convertido en jueces de sentencia. Indiscutiblemente, han sido de una gran utilidad para reducir el rezago, especialmente en el primer circuito; lo que además acredita la necesidad de meditar en la conveniencia de dar soluciones creativas e inusitadas a los problemas que tradicionalmente han afectado al Poder Judicial, tanto el federal como los estatales.

<sup>2</sup> Meador, Daniel John, *American Courts*, Minnesota, Estados Unidos de América, West Publishing Co. St. Paul, 1991, p. 6.

También en la línea de las innovaciones intentadas en otros países que ya han andado por el sendero de la reforma de fondo del Poder Judicial, cabe mencionar a los medios alternativos de solución de los litigios y el *case management* en los países del sistema conocido como del *common law*. El fenómeno de crecimiento exorbitante de la demanda de justicia no es un acontecimiento privativo de nuestro país, casi todos los países con un alto índice de industrialización y de urbanización mostraron un incremento inusitado en la demanda de justicia después de la Segunda Guerra Mundial. La crisis en el servicio público de la administración de justicia ha motivado a varios sistemas judiciales para buscar una racionalización del proceso de administración de justicia, dejando a un lado añejas y estériles polémicas doctrinales para dedicar todo su esfuerzo en atender de la mejor manera posible, pero con recursos finitos, la resolución en tiempo del alud de litigios que se precipitó sobre los obsoletos sistemas de administración de justicia.

El resultado fue analizar, sin prejuicios la tramitación de cientos de juicios, en relación con la regulación vigente y las prácticas procesales existentes. La conclusión fue la de que era necesario reducir la amplitud de los procesos y graduar la profundidad de análisis y el involucramiento de los titulares de los órganos, en función del grado de la complejidad de los litigios que se sometían a su conocimiento. En diferentes poderes judiciales se han dado distintas soluciones, sin embargo, el esquema más común es el de diferenciar tres pistas: a) la abreviada, b) la normal, y c) la compleja. Una vez que ha sido interpuesta una demanda, dentro del sistema de administración judicial antes aludido, se celebra una audiencia preliminar, presidida por un funcionario de alta jerarquía que determina el grado de dificultad del caso, estableciendo un programa general para el desarrollo del proceso, incluyendo un plan con plazos realistas para la celebración de las diferentes etapas y actos que se prevén como necesarios. El programa es consultado con las partes y puede estar sujeto a ajustes; sin embargo, una vez acordado, los plazos y términos deben ser observados y, consecuentemente, se evita al máximo la concesión de prorrogas y diferimientos.<sup>3</sup>

Además de las medidas mencionadas con anterioridad, a todo lo largo de la etapa preprocesal se intenta llegar a una solución conciliatoria. Es preciso poner de relevancia que en los sistemas del *common law* el periodo preprocesal incluye en la fase conocida como *discovery*, dentro de la que se incluye la exhaustiva consideración de las pruebas que ofrecen ambas partes, lo que permite que los litigantes tengan la posibi-

<sup>3</sup> Wolf Inquiry Team, *Access to Justice*, Londres, The Stationary Office, 1996, pp. 20 y ss.

lidad de apreciar la fortaleza o debilidad de sus respectivas posiciones, lo que a su vez les permite hacer una evaluación más realista de sus posibilidades reales de obtener una sentencia favorable a sus intereses o en su defecto de la conveniencia de propiciar una transacción, todo ello sin que sea necesario iniciar la etapa propiamente procesal, ni distraer el tiempo y el esfuerzo de todo el órgano judicial.

Finalmente, otra importante aportación de las reformas judiciales de otros países cuya posibilidad de exitosa incorporación a nuestra realidad puede ser provechoso explorar es la de abandonar los rígidos esquemas de separación entre los órganos judiciales de una misma región o localidad, de tal manera que pueden asimilarse a la condición de entes dotados de una especie de soberanía, que los separa en forma absoluta de los demás órganos jurisdiccionales, otorgándoles una condición casi insular. En nuestro sistema tal separación tiene efectos inconvenientes por que la carga de trabajo se puede distribuir en forma desigual. Por ejemplo, los tribunales unitarios pueden tener una gran carga de trabajo en algunos circuitos y muy poca en otros.

El Consejo de la Judicatura Federal ha intervenido para aliviar el problema referido en párrafo anterior, particularmente en el caso de circuitos con especialización por materia, cuando ha autorizado que tribunales de otra materia conozcan de asuntos de aquellos que han sufrido una carga excesiva. Asimismo, se ha autorizado el retorno de asuntos entre órganos del mismo nivel, cuidando de que la carga excesiva no se deba al rezago provocado por la incompetencia o negligencia de los titulares del órgano. No obstante, tal medida podría llevarse más lejos, por ejemplo, los integrantes de un tribunal colegiado podrían conocer individualmente, como si fueran unitarios o los de los unitarios podrían integrarse a un colegiado incompleto o parcialmente desintegrado, como se dice en el *argot* judicial. En los circuitos con abundancia de unitarios, los integrantes de los mismos podrían integrarse en un colegiado cuando fuera necesario. Igualmente, los presidentes de los colegiados o los magistrados que los mismos nombraran como sus representantes podrían integrar una especie de sala superior del circuito, integrada específicamente para resolver las contradicciones de jurisprudencia entre los colegiados del mismo circuito o para el desarrollo de funciones similares que requirieran de una solución general.

#### **IV. CONCEPTUACIÓN Y REGULACIÓN ESPECÍFICA DE LOS CONTROLES DE LEGALIDAD Y CONSTITUCIONALIDAD**

La denominación omnicompreensiva de todos los medios de impugnación, que por razones históricas se han incluido bajo el rubro de amparo,

ciertamente no puede calificarse como la más acertada, pero carece de implicaciones prácticas. Sin embargo, la regulación de recursos tan dispares bajo principios generales pretendidamente comunes no ha contribuido a la claridad, para la cabal comprensión de un sistema impugnativo tan complejo y lleno de excepciones a reglas generales, difíciles de enunciar sin prevenciones y limitaciones, que las convierten en inoperantes. Adicionalmente, la innecesaria complejidad de la regulación de recursos diferentes bajo una misma figura denominada arbitrariamente como amparo, excediendo los límites de concepto histórico de tales juicios dentro de la tradición jurídica iberoamericana y al concepto moderno de juicio de constitucionalidad o de tutela de las garantías constitucionales, como se le ha consagrado en buena parte de los sistemas jurídicos latinoamericanos, no corresponde con el concepto omnicompreensivo de amparo que desde finales de siglo XIX se introdujo en demérito del concepto original.

La regulación diferenciada del amparo como control de legalidad del que se dirige a controlar la constitucionalidad, además de ganar en claridad permitiría que se graduara el nivel de interés público que corresponde a cada uno de ellos. Por ejemplo, instituciones como la suplencia de la queja y la caducidad de la instancia están en función del grado de interés público que pueda admitir una excepción a principios generales del proceso. Resulta congruente aceptar que tratándose del control de la constitucionalidad pueda argumentarse a favor de la suplencia de la queja. Sin embargo, en el caso del control de la legalidad no parece existir la misma razón, a menos que se trate de casos de una especial trascendencia o de aquéllos en que fuera a establecerse un criterio o precedente. En la mayoría de los casos en que se presenta el control de la legalidad se trata de asuntos que revisten una gran importancia para las partes involucradas, pero no de una cuestión que afecte a la mayoría de la población habida cuenta que el sistema de reiteración de la jurisprudencia supone necesariamente la concurrencia de cinco resoluciones, además de que el amparo no produce una declaración general de inconstitucionalidad y se promueve a instancia de parte.

La diferenciación entre el control de constitucionalidad y el de legalidad permitiría replantear varias cuestiones definitorias del sistema impugnativo federal, entre otras: *a)* el centralismo judicial que aqueja al federalismo frustrando su cabal desarrollo y limitando a los sistemas judiciales locales, que han visto su función confinada a un papel incluso marginal, por lo que respecta al control de leyes locales; *b)* la excesiva carga que supone la suplencia de la queja, cuya extensa regulación ha superado con mucho los límites de su función, para convertir al juez de

amparo en un coadyuvante del amparista o incluso de patrono virtual, mermando su capacidad para ser verdaderamente imparcial, en un sentido real; c) confundiendo la función de la caducidad de la instancia que ciertamente no debe proceder cuando se trata de un juicio de control constitucional, que reviste un interés público. Sin embargo, el control de legalidad difícilmente puede ser de interés público, particularmente por lo que hace a las materias donde no existe una inferioridad por sistema de una de las partes, ni existe un manifiesto propósito de proteger a alguna institución, por encima de cualquier otra consideración, como podría ser el caso de comunidades indígenas o menores de edad, que no tengan un tutor; d) trastocando el principio de definitividad, ya que merced a la falta de diferenciación entre el control de legalidad y el de constitucionalidad, en México se ha invertido el principio de definitividad, que en otros sistemas impugnativos permite dar prioridad a la resolución de las cuestiones constitucionales cuando concurren con cuestiones de control de legalidad.

Una última consideración sobre la suplencia de la queja. Consciente de que se trata de un tema “tabú” que puede atraer sobre él que lo toque la ira de los dioses, es por lo menos necesario plantear su discusión con independencia de los resultados finales de la polémica. Un abuso demagógico de una idea en principio noble, como lo es la suplencia de la queja, la ha llevado a su desnaturalización. Actualmente, los delincuentes de cuello blanco que ha pululado en los fraudes cometidos a las instituciones financieras o a sus usuarios, cuentan con la asesoría forzosa de los juzgadores federales, que se ven en la necesidad de examinar sus defensas y perfeccionarlas cuando fuera necesario. Igualmente sucede con los indiciados acusados de delincuencia organizada o de los temibles secuestradores y homicidas que hoy tienen asolados a los ciudadanos, quienes además de pagar los onerosos rescates, con sus impuestos pagan el perfeccionamiento que los juzgadores se ven forzados a hacer de la defensa de sus victimarios. Nada parece más absurdo, ni más repugnante a la ética. Sin embargo, así sucede y a todos les parece aceptable o inevitable.

La suplencia de la queja compromete la imparcialidad de juzgador, porque el suplidor puede identificarse, si no con el suplido si por lo menos con el trabajo que realiza en su favor. La suplencia de la queja puede ser explicable cuando se produzca en el control de la constitucionalidad, donde hay un interés público y siempre que se produzca en beneficio de la Constitución, no en beneficio de una de las partes. En el control de la legalidad habría que demostrar el interés público, que no puede suponerse automáticamente en todos los casos y menos con res-

pecto de sólo una de las partes. Si efectivamente la suplencia de la queja se pretende hacer en beneficio de la Constitución se debe hacer indistintamente para las dos partes, sin presumir que sólo una de ellas es acreedora al beneficio de la misma. Lo que en realidad sucede es que se confunde el problema de igualdad real de las partes con el de proteger la Constitución frente a leyes que la pudieran contradecir. Los dos problemas son dignos de consideración y solución, pero considerados separadamente y por distintos medios.

El problema de la desigualdad real de una de las partes puede solucionarse con el beneficio de la justicia gratuita y el defensor público. En esta dirección el Consejo de la Judicatura Federal ha realizado avances sustanciales. El Instituto de la Defensoría Pública Federal es una institución modelo con una carrera sólida, una remuneración decorosa y una cobertura nacional. Tal es el camino a seguir en la búsqueda de una igualdad real de las partes y no el de convertir al juzgador federal en un forzado y potencial patrono sustituto de delinquentes o indiciados. Independientemente de que tan poca afortunada solución haya encontrado su razón de ser en las paupérrimas condiciones que confrontó el Poder Judicial y la administración de la justicia en el pasado, pero que tal no es su condición en la actualidad.<sup>4</sup>

Aún suponiendo que tan ingrata como equivoca tarea que le ha conferido innecesariamente el legislador al juez federal no afecte su ánimo imparcial, el cúmulo de trabajo que tiene que resolver sería razón suficiente para que no tenga que duplicar su esfuerzo doblando de juez y parte, por una institución rebasada y desvirtuada, como lo es la suplencia automática de la queja, en el control de la legalidad. La obsolescencia en los objetos es motivo de atesoramiento en los museos, pero no es el caso tratándose de la obsolescencia de instituciones. La Ilustración y la Revolución francesa le mostraron a la humanidad que en materia de instituciones sociales la razón es mejor consejera que la tradición.

En efecto, cuando se confunde en una sola institución el control de legalidad y el de constitucionalidad pareciera que no es clara la necesidad de dar prioridad al último; sin embargo, no puede ignorarse que la razón de su confusión en nuestro país no parece haberse debido a razones de índole técnico, sino a consideraciones prácticas, toda vez que la restricción de la soberanía judicial de las entidades difícilmente pudo haber sido admitida de otra manera que proponiendo el control de legalidad y el de constitucionalidad como un paquete integral, donde el prime-

<sup>4</sup> Instituto Federal de Defensoría Pública, *Informe Anual de Labores 2002-2003*, *passim*.

ro puede pasar encubierto con una especie de referencia indirecta, articulada en los artículos 14 y 16 de la Constitución federal, con el razonamiento pleonástico de que, en un sentido muy general, toda violación de la ley implica por extensión una violación de la propia Constitución. Sin reparar que en el mismo nivel de abstracción, lo mismo podría decirse de cualquier otra norma del orden jurídico, llevando el argumento al extremo absurdo.

Con independencia de que el límite entre el control de legalidad y el de constitucionalidad pueda no ser del todo nítido en algunos ámbitos, sólo en nuestro sistema se ha hecho un esfuerzo deliberado y sistemático por confundirlos, como se demuestra en las dilatadas polémicas decimonónicas que se escenificaron en artículos y editoriales periodísticos, pasando por los diarios de debates y terminado en los libros de la época. El impresionante ejercicio de retórica y erudición, rara vez deja ver el verdadero motivo subyacente en la polémica: la centralización del federalismo judicial, posiblemente con la mejor de las intenciones y el más humanitario de los propósitos, pero ciertamente no con el más sincero.

### V. DESCENTRALIZACIÓN JUDICIAL

La razón que indiscutiblemente favoreció la centralización del sistema impugnativo y la desconfianza en la independencia y eficacia de los poderes judiciales locales no debe subsistir más, ya que aún cuando fuera el caso de permanecer escépticos con respecto de la independencia y eficacia de algunos de los poderes judiciales locales que existen en la actualidad, el remedio adecuado es asequible a través de una regulación que ofrezca garantías al juzgador e impida la injerencia indebida de otros poderes, con la introducción de una verdadera carrera judicial, articulada con un sistema de revisión periódica de los salarios y prestaciones, así como con una seguridad institucional de condiciones decorosas y oportunas de retiro. En otro tiempo, se llegó a aceptar el argumento de que los poderes judiciales de las entidades federativas no estaban preparados todavía para ejercer el control de la legalidad en su ámbito de competencia, sin que se hiciera evidente que se trataba de un argumento circular, ya que en parte la razón de ello era que se les había arrebatado el control de legalidad, disfrazado de control de constitucionalidad, lo que ciertamente no ha contribuido a su proceso de maduración, ya que en función de ello tampoco se les otorgaron los medios y los recursos que hubieran permitido el cabal cumplimiento de tan importante función.

La única solución efectiva en el largo plazo es devolver a los poderes judiciales locales el control de legalidad como última instancia y el control de constitucionalidad de sus propias leyes. Sin embargo, no se puede dejar de reconocer el hecho de que un cambio de tal envergadura no puede ser repentino, por lo que puede proponerse que inicialmente la materia de control de legalidad en el ámbito local fuera concurrente, de manera que el justiciable que demande el amparo, como control de la legalidad, todavía pueda optar por recurrir al Poder Judicial federal, cuando considere que el que corresponda a una determinada entidad federativa todavía no garantizara cabalmente la defensa de sus intereses. Lo que, además, permitiría mapear las regiones donde subsista la desconfianza en las instituciones locales, ya fuera o no una percepción exacta. Es preciso terminar de una vez por todas con el engañoso círculo vicioso de reclamar a los poderes judiciales locales un pretendido subdesarrollo cuando es precisamente la centenaria mutilación de sus funciones, en aras de un centralismo judicial lo que les ha impedido desarrollarse plenamente, desde un principio. A mayor abundamiento, las razones históricas que se alegaron en los siglos XIX y XX no puede seguirse alegando válidamente.

Cuando con motivo de la impugnación por control de legalidad el juzgador o alguna de las partes crea que se trata en realidad de un caso de control de constitucionalidad, podría hacerlo valer para el efecto de que el recurso en cuestión sea remitido a un órgano que conozca en primer término de la cuestión de inconstitucionalidad, de forma que una vez resuelto este extremo se proceda a reenviar el asunto al órgano de control de la legalidad. En la actualidad la confusión imperante entre ambos controles dificulta que se dé prioridad a la cuestión de constitucionalidad, sobre cualquier otra y se resuelva con prioridad.

## VI. COSTAS Y GRATUIDAD DE LA JUSTICIA

La regulación del procedimiento de lo que hoy corresponde al juicio de amparo en particular y a los juicios ordinarios en general no han sufrido una reforma sustancial en cuanto a su tramitación y la función del proceso, en cuanto a sus fines prácticos para la sociedad. Producto de un excesivo dogmatismo doctrinario, la discusión en torno al proceso no privilegió un enfoque pragmático, que necesariamente pudo haber enfatizado aspectos como la solución alternativa de los conflictos y la limitación del énfasis en un proceso eminentemente contencioso que visualiza a las partes como rivales irreconciliables, que se enfrentan en un

conflicto de suma cero, donde la sociedad es un tercero que tiene que pagar los costos que implique la tramitación del proceso, en función de un excesivo énfasis en la justicia gratuita, aun cuando litiguen corporaciones transnacionales o causantes mayores, quienes por otra parte son los clientes más asiduos en materia mercantil, en varias de las entidades más desarrolladas en su economía, entre otras causas, por que tienen más recursos o excedentes para destinar al litigio.

Es preciso insistir en que la gratuidad universal de costas judiciales implica exclusivamente que el gravamen se desplaza hacia todos los contribuyentes, lo que entraña un privilegio inexplicable para el litigante frecuente de altos ingresos, que es subsidiado por los demás contribuyentes, mismos que en nuestro país corresponden a los de ingresos bajos o medios. Es imprescindible hacer conciencia de que la exención de costas a los litigantes frecuentes de altos ingresos no únicamente implica una gran injusticia para los demás contribuyentes, sino que fomenta y propicia una litigiosidad excesiva e inmoral, por crear un incentivo perverso para litigar con el propósito de hacer incurrir a la contraparte en gastos innecesarios y presionar a un arreglo oneroso para su contraparte.

El sistema de costas judiciales gratuitas universales constituye uno de los factores más negativos e irracionales de nuestro sistema judicial, porque encarece el costo de las transacciones y operaciones comerciales, haciendo menos previsible su resultado y, al mismo tiempo penaliza excesivamente a los operadores de buena fe. La incertidumbre para calcular por anticipado los costos subsecuentes de cualquier operación jurídica, por la imprevisibilidad de los costos de honorarios profesionales que debe prever un potencial contratante o inversionista, debido a la facilidad y a la gratuidad con que se le puede llevar a un litigio, encarece la celebración de actos jurídicos que impliquen sumas considerables o bienes y prestaciones que por su valor sean atractivos para enzarzarse en un litigio donde el demandante no enfrenta costas que lo disuadan de cumplir con sus obligaciones contractuales, en vez de entregarse a la especulación y la manipulación procesal que favorece el síndrome de lotería judicial imperante.

Desgraciadamente, en este caso las ganancias privadas perjudican al interés general, obstaculizando la celebración y la operación de contratos y otros actos jurídicos de índole comercial, porque con la inseguridad jurídica y los costos imprevisibles, que privan en la actualidad, pueden redundar en un previsible deterioro de la economía y la inversión. A su vez, la imprevisibilidad de los resultados finales de los juicios incrementa el índice de litigiosidad y propicia el síndrome de la lotería judicial, ya que el abogado tenderá a recomendar a su cliente que opte por el litigio,

debido a que no incurriría en costas judiciales y aunado al hecho de que por no ser previsible el resultado del litigio, siempre valdrá la pena intentarlo, porque el factor aleatorio incentiva la participación oportunista que propicia al litigante temerario a demandar o a no cumplir, con el aliciente de que no hay mucho que perder y siempre algo que ganar en el intento.

Tampoco puede válidamente alegarse que la gratuidad universal de costas judiciales beneficie necesariamente al litigante de escasos recursos, ya que el problema real son los costos de los honorarios de los abogados. Por lo que el hecho de que la contraparte del litigante pobre sea un litigante rico y esté también exento de pagar costas judiciales, no mejora el equilibrio ente las partes, sino que lo empeora en beneficio del litigante habitual dotado de recursos económicos. La complejidad de algunos de los sistemas de costas no debe desincentivar a quienes prefieran una solución que no sea innecesariamente complicada, a tal grado que inhiba su consideración, ya que además de los sistemas que se basan en cantidad que se fijan como porcentaje de la suerte principal, más alguna otra cantidad por intereses o devaluación, puede utilizarse el sistema de una cuota fija que se pagaría al interponerse una demanda y que desde luego no sería redimible en caso de que no prosperara.

En los casos en que es razonable esperar que aún una cuota fija fuera gravosa para las condiciones extremadamente limitantes del justiciable dotado de un escaso peculio de los litigantes que se encontraran por debajo de la línea de la pobreza o cuyo ingreso estuviera dentro de los que se encuentren exentos de impuestos como el de la renta. Incluso, podría extenderse la exención a aquellos litigantes cuyos ingresos no basen de dos o tres salarios mínimos o en los casos de que el litigante esté jubilado o pensionado, así como cuando pueda acreditar que se encuentra desempleado. En este último caso, la exención podría ser parcial o total. Sin embargo, en términos generales, tales casos son más bien la minoría en la población de litigantes, al revés de los que sucede en el caso de la población abierta donde el poder adquisitivo es mayoritariamente bajo.

Resulta insólito que cuando litigan como contrapartes un justiciable de escasos recursos y uno de considerables, este último sea subsidiado por los recursos fiscales que todos sufragamos, incluso personas que no hayan hecho jamás uso de los tribunales. La prohibición constitucional de las costas judiciales, tal como está contemplada por el artículo 17 de la carta magna pudo ser funcional en el siglo XIX, en que el número de juzgados y tribunales debió ser extraordinariamente escaso; en un país donde prácticamente había sólo una escuela de derecho en todo el territorio nacional, donde seguramente los litigios eran también escasos y

probablemente excepcionalmente costosos para la mayoría de una población analfabeta y depauperada, por el sistema de servidumbre disfrazado de endeudamientos forzosos de los peones acasillados de las haciendas, que ciertamente constituían la mayor parte de la fuerza de trabajo.

En el México actual es difícil pensar que la gratuidad universal de las costas judiciales pueda ser una garantía individual, por lo que se antoja necesaria una actualización de su texto para que sea más equitativo, tratando igual a los iguales, pero no a los desiguales y menos a expensas de todos los demás contribuyentes. Durante la segunda mitad de siglo pasado se depuró al texto constitucional de varios arcaísmos y pintorescos anacronismos, como las patentes de corzo, pero quizá por un populismo mal entendido no se hizo lo propio con la exención universal de costas judiciales.

La indebida proliferación de recursos y su indiscriminada admisión es definitivamente una de las causas que explican el extraordinario cúmulo de trabajo que padecen los órganos de alzada. Resulta explicable aunque no justificable que los abogados apelen sistemáticamente todas las resoluciones que se puedan apelar, como táctica dilatoria, ya que la administración de justicia parece ser un bien público de provisión inagotable, por la gratuidad universal de costas. Así que al no incurrirse en costas judiciales, no parece ser conveniente escatimar cuanta medida pueda tomarse para prolongar el proceso, más aún si se tiene en cuenta que los honorarios de los abogados se continúan acumulando.

El trabajo que puede implicar apelar, o todavía menos el de interponer un amparo donde haya suplencia de la queja, no implica un esfuerzo considerable. Sin embargo, puede ser redituable, no únicamente porque pueda ser exitoso el recurso, sino porque por lo menos se acrecienta el volumen de los honorarios, al propio tiempo que se incrementa el costo de la contraparte y, eventualmente, puede disminuir el precio real de la suerte principal, por el deterioro de tipo del cambio o la depreciación. Un ciclo perverso de expectativas se genera con el rezago de los juicios, al favorecerse el interés de abogados poco escrupulosos, cuyos honorarios se ven incrementados, al propio tiempo que se perjudica el de las partes que representan, porque se incrementa el monto del gasto en el litigio más allá de lo que pudieran haber tenido previsto y de ribete, se aumenta innecesariamente el trabajo de los órganos judiciales, los que requieren de más personal o de más órganos. Sin duda, todo lo anterior redundará finalmente en perjuicio del erario público y de todos los contribuyentes y, consecuentemente, de la economía en general. Todo ello

sin que parezca haber explicación satisfactoria alguna, fuera del beneficio indudable acrece en favor de los colegas abogados.

En el caso específico de la apelación, su interposición se ha convertido en rutinaria, lo que pudiera no necesariamente ser inconveniente, siempre que se circunscriba a las cuestiones de derecho. La apelación ha conservado su función original con mayor precisión en los sistemas que utilizan el juicio por jurado, ya que se supone que las cuestiones de hecho le corresponden exclusiva o preponderantemente al jurado, por lo que cuando el órgano de apelación encuentra que el motivo de la apelación está vinculado con problemas *de facto* se ve circunscrito a revocar la resolución impugnada y ordenar la reposición del juicio, debido a que las cuestiones de hecho deben procesarse necesariamente en la primera instancia, por el veredicto del jurado. Cuando se procesan cuestiones de hecho en primera instancia y en segunda instancia, por ejemplo, en materia de pruebas, puede suceder que no se estén apreciando verdaderamente en conjunto, sino en forma fragmentaria y con criterios diferentes. Lo anterior puede franquear el paso a injusticias que se deriven de la carencia de un análisis conjunto de las cuestiones de hecho, particularmente en materia de pruebas.

## VII. ARTICULACIÓN EN LOS PODERES JUDICIALES FEDERAL Y LOCALES

En el federalismo mexicano la tendencia a la centralización fue una constante durante toda su historia independiente, tendencia que sólo recientemente se ha comenzado a revertir. Para la corriente doctrinaria prevaleciente hasta prácticamente finales del siglo pasado, no pareció inconveniente que el Poder Judicial federal se expandiera e incluso asumiera funciones que en otros sistemas federales corresponden a los poderes de las entidades federativas. La extensión del amparo al ámbito del control de la legalidad permitió que el Poder Judicial de la Federación se convirtiera en el revisor permanente de las resoluciones de los poderes judiciales locales, aun en las materias que en los demás sistemas federales corresponden exclusivamente a los órganos superiores de la jurisdicción competencia de las entidades federativas.

Por diversos motivos, el amparo se extendió como control de legalidad a un sector de la jurisdicción administrativa, donde se puede incluir a órganos de un gran prestigio como el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y Fiscal, pasado por los tribunales agrarios, que han cumplido eficazmente sus funciones, teniendo en cuenta el difícil ámbito dentro del que desarrolla sus funciones, en el terreno de los sempiternos

y casi irresolubles conflictos agrarios. Para finalizar es preciso mencionar el desigual campo de la justicia laboral, donde la solución actual no ha dejado completamente satisfecho a nadie, pero donde ninguna otra propuesta ha podido generar un consenso que permita introducir su reforma sustancial. En parte, por la presencia de los intereses de organizaciones intermedias que se han manifestado contrarias a cualquier reforma que perciban como opuesta a intereses reales o figurados y, en parte, porque la organización actual es una reminiscencia del esquema corporativo autoritario que ya vio pasar sus mejores tiempos, pero que la inercia y la nostalgia han podido preservar más allá del tiempo de su vida útil.

En el ámbito de la justicia laboral la regulación del ramo no ha sido particularmente afortunada. Las ambiciosas esperanzas de llegar a perfeccionar un sistema idílico donde se simplificaran los formalismos, al propio tiempo que se mantuviera un nivel aceptable de seguridad jurídica ha rendido pocos dividendos, en parte porque se cometieron algunos errores de apreciación, como el de no favorecer la independencia e imparcialidad del órgano pretendidamente jurisdiccional, así como por impedir que la excesiva laxitud de los principios y figuras procesales haya dado pábulo al deterioro de la imagen de los órganos jurisdiccionales en materia laboral, sea o no producto de una percepción real o de falsas o exageradas acusaciones de irregularidades habituales o de abierta corrupción.

Paradójicamente, la incidencia del Poder Judicial federal en los distintos ámbitos es diferente y digamos que está en relación directa al grado de complejidad de los problemas que aquejan a cada uno de los subsistemas federales de administración de justicia e inversa al nivel de la calidad de la administración de la justicia y de la regularidad de los procedimientos que se ventilan en cada uno de ellos, así como del prestigio y la independencia de los órganos jurisdiccionales. En el caso de la jurisdicción administrativa federal se ha logrado el mayor nivel de autonomía e imparcialidad y la regulación del procedimiento han incluido el mayor respeto por los principios de seguridad jurídica y confiabilidad, donde la intervención del Poder Judicial de la Federación es relativamente menor, a tal grado que incluso algunos sectores interesados afirman que podría limitarse o incluso reducirse sustancialmente, otorgándole mayor autonomía del Poder Judicial de la Federación, misma que podría ir desde concederle el mismo *status* que tiene el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, hasta abogar por la creación de un sistema jurisdiccional independiente, como el que corresponde al Consejo de Estado

en Francia, el modelo original que inspiró al sistema mexicano y que desde entonces se ha convertido en el ideal imposible de alcanzar.

El sector correspondiente a la administración de la justicia en material laboral está desafortunadamente muy lejos de los estándares de la justicia administrativa y es donde la intervención del Poder Judicial de la Federación es muy amplio, ya que incluso compensa el subdesarrollo del sector, que carece de órganos de apelación, misma que prácticamente se suple con la fase de control de legalidad del amparo, aunque se trate de una solución poco heterodoxa. Desde luego, no deja de ser sujeto de especulación si los órganos federales formalmente encargados del control de la Constitución son los más idóneos para constituirse prácticamente en la segunda instancia de las juntas de conciliación, especialmente en el caso de las locales.

La endémica saturación de trabajo que abrumba a los juzgados de distrito y a los tribunales colegiados de circuito, obliga a plantearse la duda en torno a la necesidad de que sean los órganos especializados de la justicia federal, con sus explicablemente altos niveles de capacitación y desempeño a quienes se sustituya en el lugar de órganos de segunda instancia en el ámbito laboral que seguramente serían más idóneos y, por supuesto, más proporcionados a la tarea, entre otros motivos por ser menos onerosos sus gastos. Tradicionalmente, la justicia del trabajo no fue objeto de análisis críticos porque dentro de la vieja legitimidad revolucionaria era considerada como una conquista, amén de ser una instancia privilegiada de negociación del corporativismo laboral, que recibía especial consideración por ser uno de los factores clave del control político y electoral, así como de la estabilidad de precios.

## VIII. FEDERALISMO Y DOBLE JUDICATURA

En México se adoptó el modelo de doble judicatura del federalismo norteamericano, sin embargo, no es el único posible. En Australia, por ejemplo, inicialmente funcionó un modelo de una judicatura para los dos órdenes federales, salvo en el nivel más elevado donde se introdujo la diferenciación entre los órganos jurisdiccionales locales y los federales. En América Latina fue adoptado el modelo federal de doble judicatura, en nuestro país su adopción se explica por el hecho de que la vigencia de la Constitución española de 1812, también conocida como la de Cádiz, tuvo por efecto una descentralización incipiente que principalmente se manifestó en la elección de las diputaciones a las Cortes que se reunieron en España. En los Estados Unidos la organización colonial no es-

taba centralizada como en la Nueva España y las otras provincias españolas de América del Norte. Originalmente, el federalismo mexicano es una creación del liberalismo gaditano, pero tuvo importantes bases de sustentación en la bastedad de un territorio poco poblado y peor comunicado, donde los aislados núcleos de población y sus elites gobernantes desarrollaron espontáneamente una afinidad electiva por la forma federal.

En América Latina los países con grandes extensiones territoriales, por la misma afinidad electiva adoptaron el federalismo, aun cuando no privaran exactamente las mismas condiciones que en el modelo originario de la Constitución de 1787. La digresión histórica sirve para introducir la idea de que el federalismo en México comparte hasta cierto punto las motivaciones que explicaron su surgimiento en los Estados Unidos, pero también obedece a motivaciones propias de índole pragmática e ideosincrático, acordes con su compleja realidad geográfica y social. La pugna entre conservadores y liberales también se manifestó en el antagonismo entre centralistas y federalistas, una dicotomía difícil de ubicar en los Estados Unidos de Norteamérica donde no podía haber habido centralistas, por lo menos hasta después de la Guerra Civil.

En la distribución de competencias de los poderes judiciales federal y de las entidades federativas se observan por igual los lineamientos sentados por el modelo originario del federalismo estadounidense, además de los esquemas propios producto de un desarrollo histórico muy diferente. Es importante hacer conciencia de ello, porque de otra manera podríamos quedar atrapados en las trampas de una doctrina cuya razón de ser puede estar más en la legitimación, *a posteriori*, de decisiones tomadas por imperativos totalmente alejados de las especulaciones del solipsismo académico. Dentro de las áreas de confusión o de frontera en la distribución de competencia entre el Poder Judicial federal y el de las entidades federativas se encuentran como muestra dos ejemplos, uno del ámbito civil y otro del penal.

El ejemplo clásico de los libros de texto de la jurisdicción concurrente es el de la materia mercantil. Los jueces federales generalmente tienden a soslayar las demandas que en tal materia reciben, con el ánimo nunca explicitado de que los justiciables interpreten su omisión y lleven su caso ante algún órgano del fuero común. La estrategia ha sido tan exitosa que los litigios en materia mercantil, a pesar de ser una competencia legislativa federal, han terminado por ser de competencia de los poderes de las entidades federativas. Incluso, en algunos órganos del fuero común los asuntos de índole mercantil constituyen un porcentaje importante de cúmulo de asuntos que les corresponden, a tal grado que se ha generado la demanda de que se les compense a los poderes judiciales

locales por los recursos, esfuerzo y tiempo que dedican a juicios mercantiles que podrían ser resueltos por el Poder Judicial federal. Independientemente de la exactitud y justicia de la demanda, lo cierto es que los poderes judiciales de las entidades no reciben nada a cambio de la atención de los juicios mercantiles, amén de que los exiguos recursos que reciben de las depauperadas haciendas locales se han de emplear en otros empeños, distintos de los que le competen a la entidades federativas. Sin embargo, ha prevalecido la orientación de que en los asuntos que únicamente competen a los particulares, aunque sean de competencia federal, puedan ventilarse ante los órganos de la justicia local, en una jurisdicción concurrente donde los particulares eligen el foro o son obligados a elegirlo por la omisión que equivale a una declinación por parte de los órganos de la justicia federal.

Persiste la duda de que la jurisdicción en materia mercantil deba ser concurrente tratándose de los litigios se refieran a asuntos que por su cuantía o importancia están fuera de las posibilidades que permite la infraestructura de los órganos jurisdiccionales de primera instancia, de algunos poderes judiciales locales, que no han contado con el suficiente apoyo de sus entidades. Adicionalmente, es preciso tener en cuenta que en buena parte de los casos la elección de los justiciables no es todo lo voluntaria que pudiera parecer, por lo que parece aconsejable que los asuntos de cierta importancia o cuantía no estuvieran incluidos en la jurisdicción concurrente, sino que obligatoriamente tuvieran que conocer de ellos los órganos de la justicia federal, como ocurrió con la Ley de Concursos Mercantiles, que dio origen a la creación del Instituto Federal de Concursos Mercantiles (IFECOM).

## IX. EL DILEMA DE LAS JURISDICCIONES ESPECIALES

El sistema nacional de administración de justicia, como hibridación de los sistemas continentales, en especial el francés, por una parte, y del norteamericano, por la otra, comparte características con ambos. Paradójicamente, en el tema de la especialización la solución es completamente atípica. Normalmente sería de esperarse que tomara las características dominantes de cada uno de sus modelos originarios, para gestar una solución ecléctica que sea idóneo a las particularidades de sus condiciones singulares. En términos generales, así ha sido en el caso del federalismo, tomado del vecino del norte y del sistema de derecho preponderantemente legislado, tomado de sistema continental europeo, y en particular de modelo francés. En el caso de la especialización judicial, el sistema na-

cional toma el modelo de la jurisdicción especializada en materia administrativa y lo adapta parcialmente el subsistema del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y Fiscal, incluyendo la alzada ante un órgano de índole jurisdiccional perteneciente al Poder Judicial, naturalmente sin darle la amplitud de jurisdicción que tiene el Consejo de Estado.

En el sistema de *common law*, del que se desprende el norteamericano, existe una tradición de origen doctrinal, recientemente en proceso de revisión, que considera a la especialización judicial como un “tabú”. Por siglos pareció punto menos que aberrante que los litigios de diversas materias se procesaran en distintos subsistemas jurisdiccionales. El sistema norteamericano se separó del modelo inglés con la especialización de tribunales, tanto en primera como en segunda instancia. En el nivel federal existen varios ejemplos de órganos especializados de primera instancia y en la segunda el caso de la especialización de los de tribunales colegiados de apelación que tienen su sede el territorio del Distrito de Columbia.

En el nivel de jurisdicción especial de primera instancia en el ámbito federal existen algunos ejemplos como el “Tribunal Federal de Impuestos” (*Tax Court*) ante el cual se ventilan los casos de impugnaciones contra las resoluciones de la oficina responsable por la aplicación de la legislación federal en materia fiscal, el “Tribunal de Reclamaciones” (*Claims Court*), ante el que se tramitan las demandas de contenido económico en contra del gobierno federal y, entre otros, los tribunales federales especializados en la tramitación de quiebras y los tribunales militares, para dar algunos de los ejemplos más relevantes. En el nivel de apelación federal también existe especialización por materia. En primer término se encuentra el “Tribunal de Apelación para el Circuito Federal” (*Court of Appeals for the Federal Circuit*) con sede en la ciudad de Washington, pero con jurisdicción nacional en segunda instancia en materia de propiedad industrial y derechos de autor, en demandas de contenido económico contra el gobierno federal, así como en la impugnación de las resoluciones de comisiones y agencias federales, incluidos dos tribunales especiales federales de primera instancia: el antes mencionado Tribunal de Reclamaciones (*Claims Court*) y el Tribunal de Comercio Internacional (*Court of International Trade*). El otro caso es el del Tribunal de Apelación de Distrito de Columbia, que además de conocer en segunda instancia de la apelación contra jueces federales de primera instancia conoce también de la impugnación de las comisiones y agencias federales, en general, que tengan su sede en el Distrito de Columbia.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Meador, *op. cit.*, nota 2, pp. 29 y 30.

La referencia formulada en el párrafo anterior tiene por objeto demostrar como en un sistema tan renuente a aceptar la especialización, por razones doctrinarias, se terminan por imponer las necesidades inaplazables de solucionar el problema que ha representado el litigio donde la tecnología y la globalización han tenido un alto impacto, requiriendo de conocimientos especializados en materia de economía o de comercio internacional o ambos. En materia de especialización, en nuestro país hemos seguido la dirección opuesta, la del sistema continental y en especial de Francia, por lo que teóricamente no debiera haber resistencia a la especialización, por lo menos por razones doctrinarias. Sin embargo, la especialización se ha planteado exclusivamente con respecto de las divisiones tradicionales del derecho civil, el penal, el administrativo y el laboral, por lo menos en el ámbito federal. Ciertamente tal especialización ha sido de gran utilidad, pero recientemente en el Poder Judicial de la Federación se ha llevado la especialización más allá de los límites tradicionales de las grandes ramas del derecho. La extraordinaria carga de trabajo de los juzgados penales en el primer circuito llevó al Consejo de la Judicatura a introducir un nuevo nivel de subespecialización separando los juzgados en dos grupos, de tal manera que uno sólo se encargara de amparos y otro de procesos penales federales. Aun cuando esta vez la especialización fuera estrictamente pragmática ha sido exitosa, por lo que podría abrir la puerta a otras subespecializaciones, como las que se han abordado en párrafos anteriores o como se sugiere en los subsecuentes.

La especialización de órganos jurisdiccionales que permitan abordar eficazmente el problema que plantean los litigios donde la tecnología y los conocimientos especializados ajenos a la preparación o capacitación de abogados y jueces dificultan la cabal comprensión de las cuestiones a dilucidar, desafortunadamente, no se supera del todo por la contribución de peritos, porque son meros auxiliares de la función judicial. Consecuentemente, la responsabilidad final siempre recaerá sobre las espaldas del juzgador. La adecuada capacitación de los juzgadores plantea obstáculos formidables mientras no se introduzca algún genero de especialización, ya que no sería aconsejable, ni redituable lanzar un programa de capacitación generalizado, teniendo en cuenta la dimensión de la planta actual del personal jurisdiccional, que excede los seiscientos entre jueces y magistrados, además de un número varias veces mayor si se considera a los secretarios. Por otra parte, tampoco sería necesario embarcarse en un proyecto de tales magnitudes, ya que los litigios que requieren de conocimiento especializados son cualitativamente muy importantes, incluso por su impacto en la economía local o nacio-

nal, pero son cuantitativamente escasos y poco representativos de la carga de trabajo usual, además de encontrarse concentrados en los mayores circuitos, que corresponden con las entidades de mayor desarrollo económico. Incluso, tampoco en los circuitos donde se concentran los litigios complejos aludidos constituyen un porcentaje que por su magnitud hiciera pensar en la necesidad de lanzar programas de capacitación que implicara la participación del personal jurisdiccional de todo el circuito. La solución más racional y económica siempre será la introducción de una subespecialización, acorde a las características que presentara el caso de los circuitos donde se genere un cúmulo de asuntos tal que constituya un fundamento suficiente para introducirla.

El Consejo de la Judicatura Federal tiene las facultades para llevar a cabo todo tipo de especializaciones no contempladas de otro modo en la ley, con la obvia ventaja de que por requerir exclusivamente de un acuerdo general del mismo, se tendría la flexibilidad suficiente para poder introducir las modificaciones que permitan afinar y adaptar la subespecialización, de manera que redunde en beneficio de los justiciables y de la administración de la justicia. Igualmente, la subespecialización puede contribuir decisivamente a evitar el efecto nocivo que genera una resolución judicial errónea, en función de que el juzgador no pudo entender el problema que se le planteaba o una dilación excesiva en su resolución, así como cuando el juzgador llegara a decidir eludir una resolución de fondo, con el socorrido recurso de buscar un error en el procedimiento que le impida conocer del fondo. La extraordinaria complejidad de los temas vinculados con la tecnología, la economía y la globalización pueden llevar al resultado no deseado de disminuir la competitividad de la economía nacional o a obstaculizar su desempeño, al grado de impactar negativamente a la tasa del desarrollo económico, como ha sucedido en otros países en desarrollo, a partir de una o varias decisiones judiciales que puedan causar precedente y donde el juzgador pudiera haber decidido sin comprender cabalmente el problema de fondo o sin ser consciente de las consecuencias que una decisión poco informada puede provocar, aun con la mejor voluntad y el más genuino propósito del mundo.

En materia penal también se puede dar un ejemplo de una subespecialización necesaria. En este caso el ejemplo procede del derecho español, donde los órganos de la Audiencia Nacional conocen en forma exclusiva de delitos como el terrorismo, el narcotráfico y algunos delitos contra

la economía nacional o las actividades de las instituciones financieras.<sup>6</sup> Obviamente, en el caso del narcotráfico o del terrorismo, no son exclusivamente consideraciones doctrinales las que han llevado al establecimiento de órganos especializados, el propósito de dar una protección especial o mayor a los juzgadores que pueden llegar a sentenciar a peligrosos y poderosos delincuentes no puede ser soslayada en un país como México, donde el fenómeno ha cobrado dimensiones extraordinarias, para colocarlo en los primeros lugares en el mundo. Entre los juzgadores federales la preocupación por su seguridad personal, es explicable y legítima, como lo demuestra el caso de la ejecución de un juez, un magistrado y la cónyuge de uno de ellos en Mazatlán en el año de 2003; su reciente adscripción en el circuito correspondiente al estado de Sinaloa, puede hacer pensar en una represalia tardía, pero también en la posposición deliberada de la reacción, como también lo demuestra el celebre asesinato del ex procurador del propio estado de Sinaloa, hace ya una década mientras se ejercitaba en el llamado "Parque Hundido", después de un tiempo de haber dejado su cargo.

La dispersión de jueces y magistrados por todo el territorio nacional, así como su número, que rebasa los seiscientos, hace imposible que se brinde protección a siquiera un porcentaje razonable de ellos, pero tampoco sería necesario, la concentración de los procesos en materia de narcotráfico y delincuencia organizada se encuentra mayormente en el Distrito Federal y los estados Sinaloa, Jalisco y el Estado de México, así como en los adyacentes a las fronteras. Siguiendo esta tendencia localizadora en focos de perpetración de los delitos mencionados habría que concentrar los juzgados especializados en uno o varios focos, dentro de circuitos cercanos, donde haya penas de alta seguridad, por obvias razones, con la suficiente capacidad para absorber la población de potenciales procesados o sentenciados por los delitos en cuestión.

La subespecialización en materia de ciertos delitos vinculados al narcotráfico, la delincuencia organizada y otras formas de delincuencia donde la peligrosidad de organizaciones permanentes y bien dotadas de recursos que representan una amenaza real para los jueces y magistrados federales, teóricamente podría llevarse a cabo por el Consejo de la Judicatura, pero teniendo en cuenta la sobreprotección con que cuenta el acusado en el derecho penal, pudiera ser conveniente que la especialización fuera dispuesta por ley, para evitar otra fuente más de impugnaciones, de que los presuntos responsables pudieran disponer para dilatar sus procesos o eludir su responsabilización.

<sup>6</sup> Ramos Mendez, Francisco, *El sistema procesal español*, Barcelona, Bosch, 1997, pp. 215-218.

En un caso similar, pero en sentido contrario, la procuración y administración de justicia local debiera tener la posibilidad de intervenir en delitos de menor gravedad vinculados con el problema del narcotráfico. La transformación de México en un país consumidor de enervantes agrava considerablemente el tradicional papel que ha desempeñado como trampolín y productor de marihuana y meta-anfetaminas. Por ello, el reto se ha convertido de formidable en decisivo, si hoy las instancias, poderes o instituciones, a quienes corresponde enfrentarlo eluden su responsabilidad o fracasan en el intento, la sociedad y la historia justamente se lo demandarán. Todos los recursos de que pueda echarse mano serán siempre pocos, en este tema no puede haber medias tintas, toda negligencia e indiferencia pueden calificarse de criminales, por las devastadoras consecuencias que seguramente tendrían. Una vez que cunda la complicidad y la complacencia será demasiado tarde para medidas que no sean heroicas.

Los países que han sido avasallados por el narcotráfico, como Afganistán, no sólo se han convertido en víctimas de sus bandas de delincuentes, sino que su posición estratégica en tan lucrativo negocio los ha convertido en botín de los intereses internacionales que propician o combaten el narcotráfico, convirtiéndolo en el pasivo e involuntario escenario de una lucha frontal, a la que ya no puede ser ajeno, pero donde ya no conserva la iniciativa.

Definitivamente, el tema del narcotráfico es de la mayor importancia para el futuro mismo del país. Consecuentemente, no es un tema propio para especulación doctrinaria, exclusivamente, es también un tema eminentemente político, ético y económico. Desde el punto de vista de la política criminal, las manifestaciones menos graves, como el consumo y la comercialización al menudeo, son más accesibles para la procuración y la administración de la justicia local, por su forma de manifestación local, es decir, su monto y el grado de dispersión en el territorio nacional, así como por su concentración en algunas áreas urbanas, factores todos que las convierte en un fenómeno difícil de abordar eficazmente por los órganos de la procuración y la administración de la justicia en el nivel federal. El derecho no es un fin en sí mismo, sino un instrumento social, quizá uno de los más formidables, pero instrumento al fin. Por ello, debe estar subordinado a los más altos objetivos del ser humano, en su convivencia social, olvidarlo sería trastocar la constelación valorativa de cualquier sociedad, además de absurdo sería disfuncional. Pretender circunscribir o limitar la lucha contra el narcotráfico y otras manifestaciones de extrema peligrosidad de la delincuencia organizada con argumentos formalistas o consideraciones estrictamente doctrinarias es por lo menos

irresponsable, habida cuenta de que en nuestro orden normativo la doctrina no es fuente de derecho, por no estar incluida en el artículo 14 constitucional último párrafo.

La cuestión de la articulación de los sistemas jurisdiccionales parciales: federal y estatales, integra un tema obligado de cualquier enfoque académico, legislativo o de cualquier otro género, cuando se aborda el tema de una reforma judicial. No obstante, la polémica suele siempre terminar en la disquisición sobre la capacidad real de algunos de los poderes judiciales locales para retomar las funciones de control de legalidad que se les cercenaron, para transferirlas al Poder Judicial federal disfrazadas de control de constitucionalidad. Transferencia que tampoco benefició del todo al último, ya que es perfectamente demostrable que el surgimiento del impresionante rezago que desde entonces ha padecido, cual si fuera una maldición bíblica, data de la adopción del amparo judicial.

La única forma como se ha podido paliar la crisis permanente en que se sumió desde entonces al Poder Judicial federal ha sido a través de su hipertrofia, pero como se trata de un círculo vicioso entre más órganos de la justicia federal se crean más se propicia el crecimiento de la demanda de justicia, entre otras cosas porque los recursos que se han canalizado al crecimiento del Poder Judicial de la Federación, pudieran haberse destinado a superar las carencias crónicas que aquejan a los poderes judiciales locales. Por otra parte, aun cuando tales recursos se destinaran a superar las deficiencias de la administración de justicia local, mientras el Poder Judicial de la Federación sea el revisor de las resoluciones de la justicia local, los litigantes seguirían recurriendo al amparo de control de legalidad aunque sólo sea por tener la facilidad de contar con un recurso dilatorio más, sin costo alguno y con visibles ventajas, aun cuando sean mal habidas, así sea únicamente en términos de ética profesional.

La mención de la ética profesional nos lleva a un tema clave para la reforma judicial. Una reforma judicial integral y eficaz, como un tripode estaría sustentado en tres soportes: la reforma organizativa, la reforma judicial y la reforma del ejercicio profesional. La primera se refiere a la estructura y el funcionamiento de los órganos jurisdiccionales, incluyendo la organización del trabajo, las rutinas y los sistemas con los que opera un órgano jurisdiccional y cada uno de sus miembros. La reforma procesal estaría vinculada con la normatividad en materia de regulación de los procesos que se ventilan ante los tribunales, desde la competencia hasta los recursos y la ejecución de las sentencias. Finalmente, la reforma del ejercicio profesional, que recibe normalmente menos aten-

ción es indispensable, ya que los litigantes y los justiciables a que representan son los beneficiarios últimos del servicio público de la impartición de justicia y la razón de ser de los sistemas de órganos que integran los poderes judiciales. En México, la parte más rezagada de la actualización de la administración de la justicia es la de los abogados y patronos que ofrecen profesionalmente sus servicios.

Es sorprendente y paradójico el estado de abandono en que se encuentra la regulación del ejercicio profesional. En primer término, somos de los pocos países en que el acceso al desempeño profesional no prevé otro requisito que no sea el de la simple expedición de un título profesional, por una escuela, sin que el nuevo abogado se someta a ningún tipo de examen o de práctica profesional previos. No es pues de extrañar que el nivel de algunos primerizos sea tan bajo, que nadie pueda garantizar su eficacia y sentido de la responsabilidad. En todos los países desarrollados algún otro órgano o instancia, además de las escuelas, se responsabiliza de que únicamente los abogados probadamente capaces puedan ingresar al mercado de trabajo y ofrecer sus servicios al público. Las organizaciones profesionales, alguna autoridad administrativa o los propios tribunales, o una combinación de las anteriores es responsable de establecer y mantener los niveles adecuados de desempeño profesional.

En materia de responsabilidad administrativa de los abogados litigantes las escasas normas existentes no son vigentes o eficaces. El justiciable como consumidor de servicios no está garantizado suficientemente frente a la negligencia, la inexperiencia o la defraudación de que puede ser objeto, por parte de los prestadores de servicios insuficientemente licenciados por el gobierno, tanto federal como local. En realidad, ante ellos el ciudadano es prácticamente impotente; consiguientemente, tampoco existe un mecanismo de afianzamiento obligatorio que eventualmente pudiera subsanar los daños que un abogado pueda causar a su cliente por el indebido ejercicio de su profesión.

#### X. UNA REFLEXIÓN FINAL EN TORNO A LA ARTICULACIÓN DE LOS PODERES JUDICIALES FEDERAL Y LOCALES

La suspicacia en torno al adecuado nivel de los últimos para enfrentarse a la eventual reposición de las facultades en materia de control de la legalidad, que se produjo acreciendo la competencia del Poder Judicial de la Federación, es más bien un resultado que un factor, es decir, por una parte es el resultado de haberle cercenado su facultad de con-

trol de legalidad a los poderes judiciales locales, al privarles de la definitividad, para entregárselas al Poder Judicial de la Federación; por la otra es el producto de la incuria en que se les mantuvo y en algunos casos todavía se les mantiene, no sólo por cuanto hace a la asignación de un presupuesto suficiente, sino también por lo que corresponde a la apropiada regulación que efectivamente garantice su autonomía y una carrera judicial efectiva, con salarios remuneradores y una jubilación decorosa. Las disparidades salariales entre los poderes judiciales mejores y peores dotados todavía son abismales. Cuando en verdad se quiera estandarizar los niveles de los servicios que prestan los poderes judiciales o por lo menos llevarlos a niveles comparables, habrá que empezar por lograr un cierto nivel de homogeneidad por lo que se refiere a su infraestructura y condiciones de trabajo, incluyendo remuneración y prestaciones similares.

Los esfuerzos que se han hecho en algunas entidades son encomiables, pero es necesaria una política coordinada y permanente que se extienda sin excepción a todas. Para tales propósitos, la actualización y mejoramiento de los poderes judiciales de las entidades federativas debe ser un objetivo prioritario del gobierno federal. Naturalmente, el escollo principal a sortear es la espinosa cuestión de la autonomía de los poderes judiciales y la soberanía de las entidades federativas, de tal manera que sea posible diferenciar por región y particularizar para cada uno de los poderes judiciales una solución a su medida.

Afortunadamente existen precedentes exitosos de un manejo inteligente de problemáticas similares en otros ámbitos, por ejemplo, el de la educación superior, donde también hubo que sortear el obstáculo de la sensibilidad tradicional de los sectores universitarios y de los gobiernos de los estados, así como regionalizar y particularizar los apoyos y los programas de desarrollo institucional. Para tales propósitos se crearon los comités regionales y el nacional para planificación de la educación superior, coordinándose y optimizándose la utilización de los recursos federales, locales y los propios de las instituciones de educación superior, para inducir la planificación y la auto evaluación a través de una política de otorgamiento de estímulos y de privilegiar la generación de consensos. El grado de involucramiento de la Federación ha llegado a ser tan amplio que en buena parte de las instituciones de educación superior públicas el mayor porcentaje del subsidio que se recibe proviene de fuentes federales, lo que no ha implicado la vulneración de la autonomía de que son tradicionalmente tan celosas las universidades o de la soberanía de las entidades federativas. Por ello, sería muy conveniente que se tomaran en cuenta experiencias como la mencionada para reflexionar sobre

la posibilidad de aplicar algunos de los esquemas que han sido exitosos fuera del ámbito de los poderes judiciales locales, adaptándolos a sus características y necesidades.

La mención del sistema de planeación de la educación superior, que guarda semejanza con el que podría establecerse en el ámbito de los poderes judiciales, tanto federal como local, permite introducir el tema de las carencias que los sistemas de estadística con que cuentan. Hasta muy recientemente, las estadísticas judiciales no eran confiables, actualmente tampoco satisfacen del todo los requerimientos que plantean el estudio de las necesidades que la previsible demanda de justicia exija de los poderes judiciales, en materia de crecimiento de la planta y la infraestructura, para estar en posibilidades de satisfacer tal demanda. Es más, en parte el traslape entre los órganos y los poderes judiciales federal y de las entidades federativas se debe a un crecimiento coyuntural y anárquico, donde la articulación premeditada de su desarrollo, con eficiencia de recursos y evitando redundancias, ha brillado por su ausencia. A veces pareciera que las autorizaciones y previsiones presupuestales que se han venido haciendo no han obedecido a políticas racionales de mediano y largo plazo. Es imprescindible que exista un plan nacional y regional de desarrollo de la administración de justicia, así sea indicativo y resulte del consenso, la negociación y la coordinación entre iguales. Para tales respectos es preciso que la información estadística sea confiable y oportuna. Consecuentemente, los poderes judiciales deben crear o modernizar las oficinas o dependencias a cargo de la estadística judicial, con absoluta independencia y atendiendo a sus necesidades y a las normas correspondientes en materia de transparencia, pero es deseable que se establezcan principios y parámetros generales para todo el país.

### **XI. LA ORALIDAD *VERSUS* LA TRADICIÓN DEL PROCESO ESCRITO**

Antes de finalizar este apretado sumario de ideas y propuestas es conveniente aludir brevemente a un tema que es más propio de los poderes judiciales locales que del federal, se trata de problema de la oralidad en los juicios. Nadie discute la conveniencia de introducir un proceso predominantemente oral en los juicios de menor cuantía y en algunos de los de primera instancia. No obstante, la tendencia universal es a restringir su utilización en la segunda instancia y en los niveles de control de la legalidad, como en el caso de la casación y del amparo judicial. En ambos, se trata de recursos técnicos donde las pruebas son mayormente documentales y los alegatos pueden hacerse por escrito, ganándose

en tiempo y esfuerzo, así como en seguridad y concisión, por ello, la oralidad no es una demanda prioritaria para la materia de amparo judicial, que es en realidad un control *sui generis* de legalidad.

Tanto en el caso de los juicios de menor cuantía como en juicios de primera instancia que no presenten una especial complejidad la introducción de principios de oralidad o de un proceso predominantemente oral son asequibles porque prácticamente en todos los casos se prevén audiencias, que no se realizan con el grado de publicidad que se requiere o que se desahogan indebidamente en comparecencias por escrito. Por el cúmulo de trabajo, por no existir un local adecuado o por una inercia, que no tiene otra explicación que no sea el pánico escénico o la renuencia a exponerse a un ridículo público. En función de lo anterior la instrumentación de procesos orales o con fases orales es más una cuestión de política judicial que de reformas legislativas. Obviamente, se requiere de apoyo para iniciar el cambio a través de cursos, incentivos e incluso sanciones, para inducir al personal jurisdiccional a cambiar sus inercias y prejuicios. Naturalmente, también se requiere de registros confiables de índole óptico o auditivo, así como de taquígrafos parlamentarios y de instalaciones amplias y acondicionadas para la práctica de las audiencias y las demás comparecencias, donde puedan concurrir con comodidad el público y los medios de comunicación, cuando su presencia no esté restringida por la ley.

Para finalizar, sólo me restaría insistir en que la superación permanente del personal profesional y la capacitación de nuevos secretarios, jueces, magistrados y demás personal jurisdiccional depende de una educación especializada que tienda a enfatizar el desarrollo de habilidades profesionales y de no caer en la trampa de la que no ha podido salir la educación tradicional, con sus enfoques excesivamente académicos que se limitan mayormente a la conferencia magistral y la transmisión de conocimientos teóricos. En los países de derecho judicial o mixto, como son los del sistema del *common law*, a diferencia de los de derecho legislado, la enseñanza del derecho está dominada por el estudio de los casos y de los conceptos y teorías que formulan los jueces. La jurisdicción es una actividad creativa que constituye una fuente del derecho, los profesores universitarios son preponderantemente glosadores de la actividad jurisdiccional, la crítica que constantemente formulan con respecto de las decisiones judiciales es muy importante, porque contribuye a depurar o incluso a cambiar las decisiones judiciales, con la ventaja de que al no ser totalmente independiente de la actividad de los jueces, la doctrina no se pierde en los meandros de la pura imaginación especulativa, siempre superflua cuando no incluso desorientadora.

A manera de colofón habría que concluir por especular sobre los factores que puedan haber obstaculizado la reforma del Poder Judicial, tanto en el ámbito federal como en el de las entidades federativas, ciertamente no con el ánimo de asignar responsabilidades, sino para maximizar las posibilidades de que se facilite en el futuro la posibilidad de actualizar la legislación de la materia. El cuello de botella ha estado tradicionalmente en el legislador, principalmente por una gran suspicacia con respecto de la independencia del Poder Judicial, misma que se ha manifestado en la renuencia a dotarle de un mayor grado de autonomía orgánica, presupuestal y reglamentaria.

Por una parte, el legislador ha insistido en regular con un exceso de detalle al Poder Judicial, en vez de circunscribirse a establecer bases generales para permitir que sea el propio Poder Judicial quien, con conocimiento de causa se regule a sí mismo, en materia de normas internas. Por la otra, se han negado a darle la facultad de presentar iniciativas de legislación en las materias que regulan su funcionamiento, así como en las que son objeto de su conocimiento. Fuera de la materia constitucional, donde todos los legisladores tienen la posibilidad de presumirse como expertos, salvo prueba en contrario, en materia de control de legalidad, como tratándose del derecho procesal, es evidente que se requiere de poseer conocimientos especializados. Además de proponerse servir a la patria exitosamente, se precisa de algo más que audacia y buena voluntad. Parafraseando la ingeniosa letra popular se podría decir que: “se necesita de un poco de gracia y de otra cosita”.

En el Poder Judicial de la Federación y en el de varias entidades federativas nuestro país cuenta con un recurso humano excepcional, altamente capacitado y motivado, con un potencial inexplorado y subutilizado, por una legislación obsoleta, prácticas arcaicas y formas de organización del trabajo disfuncionales. Es más fácil formular críticas inarticuladas, que darse a la tarea de proponer soluciones y llevarlas a la práctica; por ello, poco o nada se ha logrado. Los espacios que debieran ocuparse de actualizar nuestra legislación y plantear reformas de fondo también están subutilizados y su potencial seguirá siendo inexplorado, en tanto no se resuelvan a actuar; mientras, los ciudadanos tenemos que esperar a ver transcurrir con paciencia las interminables escaramuzas ínter partidarias e intra partidarias en que se consume el tiempo y los recursos de la República, sin que las discusiones parezcan llevar a acuerdos, ni los acuerdos resulten en leyes o por lo menos en delegaciones reglamentarias, para que sean los propios poderes, entidades o dependencia quienes puedan solucionar los problemas, a través de reglamentos o acuerdos.