

LA JURISDICCIÓN COMO SERVICIO PÚBLICO

Manuel BARQUÍN ÁLVAREZ

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Modalidades de la doble jurisdicción del Estado federal*. III. *La desarticulación del Poder Judicial federal y los de las entidades federativas*. IV. *La competencia por grado en las jurisdicciones local y federal*

I. INTRODUCCIÓN

El paradigma tradicional en los estudios doctrinarios de derecho público, cuando superaba el nivel de la glosa de artículos de la legislación vigente y de traducciones más o menos actualizadas de textos de autores españoles, franceses, nacionales y alguna otra referencia hemerográfica, tenía las más de las veces la pretensión de legitimar el orden existente. La inconclusa transición ha planteado exigencias que antes parecían innecesarias o por lo menos no prioritarias, como el interés público, que por fin ha dejado de ser un concepto abstracto, o la cita obligada en un discurso de campaña política. Ahora, desterrada la liturgia de la grandilocuencia, el interés público se refiere simple y llanamente al interés que pueda tener para un público disperso y anónimo, pero real, un público de gente de carne y hueso, que puede materializarse en cualquier momento, a través del mercado o del electorado que, a su vez, han dejado de ser abstracciones cómodamente controlables por los publicistas del *tlatoani* en turno, o por lo menos programables por los aprendices de brujo de sus campañas publicitarias.

El fenómeno apuntado en el párrafo anterior, necesariamente impactará de diversas maneras y en distintos grados a diferentes ramas del conocimiento, en el ámbito de las ciencias sociales. Dentro del campo del derecho una posible área de impacto es la del derecho procesal. La

preferencia de los auditorios de los medios masivos por los procesos legales está plenamente acreditada en la mayoría de los países, baste recordar a los incrédulos que el proceso televisado del ex jugador profesional O. J. Simpson que acaparó los *ratings* más altos de audiencia televisiva, en todo el año. En México el interés público por los procesos se ha visto acrecentado por la indeseable notoriedad que ha suscitado el rezago judicial, así como por los ya tristemente célebres procesos contra los presuntos implicados en delitos contra instituciones financieras o de crédito, funcionarios acusados de cometer delitos contra la administración pública, así como los consabidos y pretensos inocentes agricultores repetidamente señalados como presuntos narcotraficantes y lavadores de dinero.

Sirva la breve introducción para ilustrar la necesidad de adaptar el enfoque y la metodología de los trabajos de los especialistas que aspiren a tener una trascendencia mayor a la de un texto escolar o una obra de consulta dirigida exclusivamente a sus compañeros de cubículo. Afortunadamente, después del desmoronamiento de los últimos vestigios del autoritarismo no resulta de más una inconsecuencia ni una afirmación trivial el insistir en que el proceso legal no puede ser exclusivamente el objeto de las especulaciones de la doctrina tradicional, sino que además constituye un motivo de preocupación para el ciudadano desencantado con los medios y recursos con que el orden jurídico dispone para tutelar los derechos que el propio orden normativo le impide ejercer directamente a través de la autodefensa proscrita por el artículo 17 de la Constitución. La indignación popular ante el alarmante incremento de la criminalidad, la impunidad y la insuficiencia en el aparato de la seguridad pública y de la prosecución y administración de la justicia tiene que motivar la reflexión del académico con sensibilidad social, en el sentido de asumir un compromiso con las necesidades de su comunidad, especialmente cuando su ámbito laboral se ubica dentro de los confines de instituciones públicas, como las que patrocinan foros como el que nos congrega.

La mayoría de los enfoques eclécticos tradicionales que se utilizan en los estudios monográficos, preocupados por presentar una especie de marco de referencia, con cierta audacia metodológica utilizan en forma fragmentaria elaboraciones doctrinarias que si bien ayudan a definir algunos conceptos fundamentales, pueden contribuir a desdibujar el marco

de referencia, incurriendo en contradicciones insalvables. Fuera del ámbito de la teoría del derecho, un trabajo monográfico que únicamente se proponga ubicar una institución jurídica en su contexto operativo, debería utilizar cuidadosamente los conceptos y teorías que provengan de ámbitos ajenos a su disciplina.

El derecho procesal se caracteriza por una extensa elaboración doctrinal de sus conceptos fundamentales, quizá por ser términos de una utilización tan frecuente que su conceptualización se ha venido decantando en la práctica, aún antes de que el racionalismo aportara sus primeros sistemas de interpretación con pretensiones de generalidad, en la forma de teorías que incluyen al sistema jurídico como un todo. No obstante, en la realidad desmitificadora del fin de la bipolaridad, que no de las ideologías, resulta aconsejable contentarse con utilizar las elaboraciones y conceptos procesales, juntos con las consideraciones de la doctrina kelseniana sobre la creación normativa y la jerarquía de las normas jurídicas, con el terreno propósito de explicar la jurisdicción como un servicio público a cargo del Estado, tratando de explorar sus problemas y eficacia, así como las posibilidades de mejorarlo, incrementando su cobertura o su eficiencia, así como las modalidades de su prestación.

A primera vista, la visión de la jurisdicción que se propone puede parecer un tema de interés prioritario para la sociología del derecho o para un grupo interdisciplinario, pero a menos que los estudiosos del derecho pretendan desconocer la importancia de analizar los temas jurídicos desde un enfoque que muestre un interés por la función social del derecho, la relevancia de sus trabajos los constreñirá al reducido campo de estudios doctrinales de la filosofía del derecho o de especulaciones enrarecidas cuyo valor utilitario pueda ser dudoso. A riesgo de parecer como un hereje a los ojos de los ortodoxos debo reconocer que el derecho como disciplina dista todavía de ser una ciencia en el sentido estricto de la palabra, por lo menos de lo que los científicos consideran como tal. Naturalmente, quedaría por dilucidar si se trata de una ciencia en el sentido de las llamadas ciencias sociales. Personalmente creo que puede demostrarse la última afirmación, es decir, que la ciencia del derecho es tan creíble u objetable en su pretensión de ser ciencia como lo puede ser la economía o la sociología. Sin dejar de ser una discusión central la del carácter científico del derecho, el mero hecho de que éste sea un instrumento social, le otorga una importancia tal, que su estudio

resulta relevante para varias disciplinas y aún permite enfoques interdisciplinarios o incluso sincretismos metodológicos, en tanto el resultado del estudio pueda ser de utilidad práctica para la comunidad, ya sea de legos o de iniciados. Sin embargo, a veces da la impresión de que el carácter imperativo del derecho les produce a algunos de sus estudiosos la convicción de que sus formulaciones doctrinarias, por efecto de una asociación o extrapolación extralógica, deben tener el mismo carácter imperativo de las normas de derecho positivo que son el objeto de su estudio.

Por último, con el propósito de validar mi punto de vista con referencias que recientemente se han producido en torno al empeño casi universal por actualizar y reformar las instituciones y los procedimientos judiciales, es preciso aclarar para aquellos cuya experiencia profesional no los haya llevado a la literatura reciente o los haya puesto en contacto con los grupos y reuniones nacionales e internacionales que se han celebrado en la última década, que en tales espacios de reflexión se han incluido aportaciones valiosas, en trabajos que a pesar de utilizar una metodología rigurosa, por ser de índole interdisciplinaria quizá no hubieran tenido una gran aceptación en los círculos más ortodoxos de doctrinarios del derecho mayormente preocupados por temas menos mundanos y con una utilidad considerablemente menor, por lo que pudieran utilizar el lenguaje coloquial que se emplea en el ámbito de las ciencias duras, sin duda los trabajos en cuestión serían calificados como de pertenecientes al campo de las ciencias aplicadas y no al de las puras.

II. MODALIDADES DE LA DOBLE JURISDICCIÓN DEL ESTADO FEDERAL

En la mayoría de los Estados federales, salvo excepciones como la del modelo originario en Norteamérica, no existe propiamente una doble jurisdicción, primeramente porque todos los países que se han convertido en federales han presentado un proceso de descentralización y no de centralización como fue el caso de las trece colonias que se unieron al independizarse de Inglaterra. Las colonias presentaban diferencias entre sí, algunas provenían de cartas constitutivas otorgadas por la Corona y otras, como Virginia, se originaron en una compañía, como también fue el caso de la India. No sólo tenían organizaciones internas diferentes

sino que sus estructuras de gobierno interno precedieron a las que se organizaron en el nivel federal. Consecuentemente, tenía sentido que subsistiera una doble jurisdicción, sin embargo, tal no es el caso en la mayoría de los países que han adoptado el modelo federal donde al no haber existido más que una sola jurisdicción no tenía sentido introducirla, menos aún si por tratarse de un país en desarrollo, una doble jurisdicción pudo haber parecido no solamente innecesaria sino incluso onerosa. Por ejemplo, Australia nunca tuvo una doble jurisdicción. En México, se han querido encontrar explicaciones para nuestra imitación extralógica de organización federal, pero son poco convincentes. Las demarcaciones territoriales que precedieron a la independencia eran uniformes, más aún en el caso de la organización judicial. La Constitución de 1824 tan poco original con respecto de su modelo originario que incluso repitió la fórmula de la Constitución norteamericana de 1787, omitiendo mención alguna a los poderes locales. Omisión que en el último caso tuvo una explicación detallada que se desarrolla en *El Federalista*. En nuestro país la omisión tuvo por efecto que se descuidara su organización durante el siglo XIX.

La escasa penetración de la federación durante la primera parte del siglo XIX, junto con los vaivenes hacía el centralismo pudieran ser la única explicación real de la necesidad de organizar y mantener organizaciones judiciales paralelas. El federalismo se centralizó en la realidad, debido a la características de un sistema autoritario como el periodo porfiriano donde solamente se conservó en las formas el sistema federal por congruencia política, ya que los liberales postularon el federalismo y la democracia. El Estado posrevolucionario adoptó algunas estrategias del sistema autoritario que le precedió, de entre las que se incluye el centralismo real y el federalismo formal. La consecuencia más conocida de lo anterior, fue la subordinación de los poderes legislativo y judicial al ejecutivo que representado en el gobernador fue en la realidad el delegado político del presidente de la República, situación que solamente se ha venido a modificar recientemente con la decadencia del sistema autoritario y la alternancia política en las entidades federativas.

La imparcialidad del juzgador es una consecuencia de la función de la jurisdicción como el proceso de creación de una norma individual que sustituya la norma original que a sí mismas se dieron las partes, en un proceso de creación normativa originalmente descentralizado o como

resultado de la inconformidad de una persona con un acto de autoridad, ya sea que hubiera sido una norma individual creada unilateralmente por la propia autoridad o un acto de mera ejecución.

Sin embargo, la independencia del juzgador es un elemento que está vinculado con una organización estatal donde el tercero autorizado por la ley para crear la norma individualizada que resuelva el conflicto entre las partes, además de estar legitimado por la tradición o la pertenencia a un grupo de especialistas avalados por la autoridad, la estructura estatal obedece a una división de funciones establecida con funciones de autocontrol de la organización frente a las partes, especialmente cuando se trata de particulares. Obviamente, cuando las organizaciones estatales sean autoritarias o patrimonialistas, la independencia del juzgador no será una prioridad. Tal fue el caso de las entidades federativas durante el periodo posrevolucionario y según varios autores, la independencia de poder judicial local no puede considerarse como plena hasta la última década, en que el autoritarismo entró en crisis. Naturalmente, en las entidades donde el desarrollo económico prohibió el desarrollo del mercado y la necesidad de asegurar y dar certidumbre a las transacciones comerciales, han surgido poderes judicantes con mayor independencia y fortaleza, así como con una excepcional imagen de legitimidad ante la opinión pública.

III. LA DESARTICULACIÓN DEL PODER JUDICIAL FEDERAL Y LOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Uno de los principales problemas que enfrenta el Poder Judicial federal, desde varias décadas atrás, es del rezago en la impartición de la justicia. Se han realizado múltiples reformas legales en búsqueda de soluciones, encontrándolas, a veces, sólo de manera temporal.

La razón principal del rezago en los órganos federales reside en el juicio de amparo y en la manera en que éste es interpuesto. En efecto, el Poder Judicial federal al resolver estos juicios actúa como el revisor de la legalidad de las decisiones de los tribunales del fuero común, y además, tiene la función de proteger las garantías individuales previstas en la Constitución política. El juicio de amparo fue ideado para proteger los derechos individuales; sin embargo, el amparo ha derivado en su mayor parte a ser un recurso de revisión de la legalidad de las resolu-

ciones de las dependencias de los poderes ejecutivos federal y local e incluso de las resoluciones de las autoridades jurisdiccionales de los poderes judiciales locales.

Además, el abuso del juicio de amparo, como un expediente dilatorio en manos de litigantes poco escrupulosos, ha implicado un notable recargo en las labores de los órganos judiciales federales. En efecto, para el justiciable, el juicio de amparo ha sido en la práctica, un arma para defenderse de eventuales arbitrariedades de los tribunales del fuero común, arbitrariedades que en ocasiones sólo existen en su imaginación, o que pueden ser el resultado de la conculcación de la autonomía de los poderes judiciales de las entidades desde el siglo XIX. A pesar de que en la actualidad se han hecho esfuerzos notables para garantizar la autonomía en cuestión, la imagen pública todavía no induce a los justiciables de algunas entidades a confiar plenamente en los poderes judiciales de estas últimas.

Ahora bien, la restricción del juicio de amparo no puede ser un remedio a los males que padece el Poder Judicial federal, ya que este juicio como medio de garantía contra la ilegalidad de las resoluciones judiciales de todo orden se ha convertido en una de nuestras grandes tradiciones. Por ello, mientras no se fortalezcan los poderes judiciales locales y se profesionalice a sus servidores, a través de la carrera judicial, la estabilidad de la función y niveles adecuados de remuneración, la disfuncional utilización del amparo seguirá teniendo razón de ser.

Los actos de las autoridades administrativas y del trabajo, federales o locales y las resoluciones judiciales de todos los tribunales del país pueden, por regla general, reclamarse por la vía del amparo, lo que hace más evidente aún la función revisora del Poder Judicial federal.

El crecimiento de nuestra población y su creciente información y más conciencia cívica, así como el desarrollo económico, con un mayor auge de prosperidad individual, conllevan a una mayor lucha por el respeto de las garantías individuales y del patrimonio de los ciudadanos y, por ende, un número creciente de juicios de amparo.

Por una parte, es necesario crear instrumentos que permitan que los actos de las autoridades públicas violen cada vez menos las garantías individuales. No se puede exigir una justicia federal expedita si no se da una administración con civismo y con cultura legalista. En tanto los actos de la administración pública sigan violando las garantías los juicios

de amparo seguirán aumentando. Una administración que actúe con apego a derecho contribuirá a disminuir el rezago del Poder Judicial federal sin que se requiera para ello aumentar los egresos, ni proceder a reformas legales.

Por otra parte, para que la función revisora del Poder federal disminuya se requiere que haya mayor homogeneidad en los niveles de confiabilidad en la impartición de justicia entre el fuero federal y el fuero común. Tal nivelación implica, esencialmente, incrementar la autonomía de los poderes judiciales locales, a través de la profesionalización de los funcionarios judiciales.

Hasta hace poco la justicia federal carecía de un sistema de profesionalización en lo concerniente al ingreso y a la permanencia en la carrera judicial. Los jueces y magistrados eran designados por los ministros de la Suprema Corte de Justicia, sin que mediará una evaluación objetiva de sus méritos, de los conocimientos y de su capacidad. Hoy en día, mediante la creación de cursos de especialidad y de concursos, la designación de jueces y magistrados federales se lleva a cabo de manera profesional, garantizando la capacidad y los conocimientos de los futuros impartidores de justicia.

Salvo excepciones, la estructura y organización de los poderes judiciales estatales aún corresponden en muchos aspectos a modelos arcaicos. En algunas entidades de la Federación, en la práctica subsiste la sujeción de los tribunales superiores de justicia a la autoridad del gobernador, el sistema de permanencia en la carrera judicial en el fuero común no está suficientemente garantizado en todas las entidades, lo que da lugar al sometimiento de algunos funcionarios a fin de preservar sus cargos, esto hace aparecer a la impartición de justicia poco confiable a los ojos de los ciudadanos.

La solución al rezago de los tribunales federales no es única y tampoco reside exclusivamente en el ámbito federal. Para lograr un esbozo de respuesta ante este problema se requiere buscar, dentro del respeto del federalismo, mecanismos que permitan articular los sistemas judiciales estatales con el sistema federal, de manera más operativa. En particular en lo referente a la formación de los funcionarios judiciales, a las reglas de ratificación y al régimen de responsabilidades. Estos mecanismos deben plantearse dentro de los límites de la organización federal y sin menoscabar la autonomía de las entidades federativas.

No se puede mantener una organización judicial que conlleve dos niveles de justicia que no están articulados entre ellos: el local y el federal. Las deficiencias del primero traen como consecuencia el rezago del segundo y el único perjudicado con esta situación es el justiciable. La articulación entre estos poderes sólo se logrará cuando el nivel de profesionalización del federal y de los locales sea similar. Una posible propuesta, o por lo menos un eje de reflexión, consiste en reformar el marco constitucional federal a manera de constitucionalizar más la organización de los poderes judiciales de los estados, preservando la autonomía de sus legislaturas.

En el ámbito del régimen relativo al ingreso, permanencia y responsabilidad de jueces y magistrados, la definición constitucional de éste debe ser precisada, sin por ello menoscabar la autonomía de las legislaturas estatales ni el principio del federalismo.

En efecto, el ingreso a la categoría de juez debe realizarse mediante concursos de oposición con etapas eliminatorias diferenciadas, lo que garantizaría un alto nivel de formación de estos funcionarios. Debe también establecerse un sistema de promoción interna para los jueces sobre la base de criterios objetivos de evaluación del desempeño judicial. De igual manera los casos de destitución deben darse únicamente con fundamentos en causales previstas en las legislaciones locales. La ratificación, al término de un número de años razonable (seis años) deberá llevarse a cabo previa una evaluación del trabajo y la formación de los interesados. Les decisiones relativas a destituciones y ratificaciones deben prever el respeto de las garantías y poder ser impugnadas ante una autoridad superior cuya objetividad sea garantizada.

Con estas reformas se logrará que el nivel profesional de los juzgadores locales sea alto y con ello, al aumentarse la confianza del justiciable en ellos, podría disminuirse la función revisora del Poder Judicial federal. Además, fortaleciendo el sistema de permanencia y de responsabilidad se fortalecería a estos poderes judiciales locales poniendo fin a los sistemas de clientelismo existentes aún en algunos estados.

Asimismo, se debe propiciar el que los poderes legislativos de los Estados instituyan instancias que fortalezcan a los poderes judiciales y los apoyen en el desempeño de sus funciones. Estas instancias deberían estar integradas de manera impar (siete miembros) y sus miembros deberían tener el mismo fuero que el gobernador y los legisladores logrando

así una mayor imparcialidad e independencia. En este rubro podría establecerse la obligación que cada estado instituya un Consejo de la Judicatura Estatal, indicando algunos lineamientos para su organización y funcionamiento, tal como los mecanismos de designación de sus miembros, su permanencia y sus funciones.

A nivel federal, podría crearse una instancia encargada de coordinar y apoyar a los poderes judiciales estatales. Podría estar integrada con representantes de los poderes ejecutivos y legislativos de las entidades federativas, y podrían participar en ella los presidentes de los tribunales superiores de justicia, así como legisladores federales miembros de las comisiones de justicia de las Cámaras. Esta instancia estaría encargada de apoyar a los poderes judiciales locales, y podría tener facultades para conseguir un mayor apoyo financiero destinado a apoyar el desarrollo de programas que fortalezcan a los poderes judiciales locales.

Con estas propuestas se podría contribuir a promover, en pocos años, poderes judiciales locales fuertes e independientes del poder político, como lo exige la división de poderes, fortaleciendo las garantías individuales de los ciudadanos y la eficacia misma de las instituciones públicas y políticas. En efecto, un poder judicial fuerte, lejos de menoscabar la autonomía de los demás poderes la fortalece, en virtud de que es uno de los elementos principales de la democracia. No hay democracia posible y duradera sin un sistema de impartición de justicia imparcial y eficaz.

La democracia requiere también de funcionarios públicos con un alto nivel de responsabilidad y de ética. En efecto, toda institución, y cada uno de sus miembros, encargada de garantizar la seguridad de los ciudadanos y de la nación, que es una de las funciones primordiales que el Estado delega, debe rendir cuentas a través de mecanismos objetivos y públicos. Si bien, el Poder Judicial Federal, careció de estos mecanismos durante varios años, posee en la actualidad sistemas de selección, formación, evaluación y vigilancia que obligan a sus miembros a rendir cuentas a la sociedad sin comprometer su independencia frente a los otros dos órganos del Estado. La sumisión puede ser sinónimo de corrupción, pero no así la independencia, siempre que esté eficazmente garantizada y no se limite a una mera declaración. Las reformas aquí propuestas tienden a ello circunscribiéndose a la organización política del Estado mexicano.

La independencia del juez es un elemento de índole cualitativo que no resulta fácil de apreciar con datos que den cuenta de hechos. Concha y Caballero, en su innovador análisis de los poderes judiciales de las entidades federativas, admiten la dificultad para determinar el grado de independencia de los anteriores. Del hecho de que la antigüedad promedio de los presidentes de los tribunales sea inferior a la de los jueces y magistrados deducen que al tener una carrera visiblemente menor que los últimos, puede inducirse que los presidentes provienen de ámbitos ajenos a la carrera judicial o que incluso pueden provenir de una trayectoria política que pudiera disminuir notablemente las posibilidades de que asuma una actitud independiente o, aún peor, que su presencia implique un coto a la de los demás magistrados del tribunal.

Ciertamente, la escasa antigüedad de los presidentes de tribunales superiores en las entidades federativas puede ser un indicador de una menor independencia, pero como en el valioso estudio no fue posible particularizar sobre ninguna entidad, el dato agregado que se consigna solamente puede ser un indicio.¹

Tradicionalmente, la amenaza sobre la independencia de los poderes judiciales locales provino de los gobernadores de las propias entidades, por que en el estilo del régimen autoritario, los poderes legislativos locales estaban sometidos al titular del ejecutivo local. Consecuentemente, aun cuando el nombramiento de magistrados de los tribunales superiores dependiera de la concurrencia de los otros dos poderes locales, en la realidad se trataba de una elección casi personal del gobernador. Por ello, una forma de detectar la intromisión de la política en el nombramiento sería la de analizar los currículos de los presidentes de los tribunales superiores, ya que un escaso o nulo antecedente de carrera judicial, podría inducir a pensar que el funcionario en cuestión habría sido nombrado más como un vínculo entre el gobernador y los magistrados que como un verdadero presidente de un órgano completamente autónomo.

La hipótesis de una escasa autonomía de los tribunales superiores locales podría robustecerse cuando el nombramiento del presidente haya recaído en un profesional de derecho que tenga pocos antecedentes de haberse dedicado a la práctica de la profesión, por ejemplo, si mayor-

¹ Cfr. Concha Cantú, Hugo A. y Caballero Juárez, José Antonio, *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001.

mente ha sido funcionario del gobierno local o federal o incluso cuando de hubiera dedicado fundamentalmente a actividades políticas, parlamentarias o partidarias.

La desigual condición en cuanto confiabilidad e independencia de los poderes judiciales locales también ha sido señalada por varios autores, pero quienes han aportado mayores elementos de convicción han sido Concha y Caballero. La más sentida y reiterada demanda de los poderes judiciales locales ha sido que se les transfiera el control de legalidad dentro de su territorio. Naturalmente, tal petición parece razonable hasta que se oye la opinión de las asociaciones y barras de abogados de las entidades correspondientes, en algunos casos no parece haber objeción pero en otros la resistencia es inmediata e insistente. A pesar de que no debe descartarse el argumento interesado de abogados poco escrupulosos que únicamente quieren prevalecerse de recursos dilatorios, podría ser interesante aplicar encuestas a través de empresas acreditadas al efecto de estar en posibilidad de dilucidar si la desconfianza de los abogados y sus asociaciones locales correlaciona con aquellos estados de la federación donde otros elementos podrían llevar a la convicción de que algunos de los poderes judiciales locales todavía no alcanzan la madurez que permita la transferencia del control de legalidad que actualmente efectúa el Poder Judicial de la Federación.

El régimen de requisitos, prohibiciones e incompatibilidades que la Constitución establece respecto de ministros y consejeros en la Judicatura Federal no se ha extendido con la misma amplitud a los magistrados de la judicatura de las entidades federativas, lo que por lo menos disminuiría la posibilidad de que el honroso cargo sirva como peldaño ascendente en la consecución de una carrera política o como premio a una exitosa carrera, o indemnización por la que no lo ha sido, en todos los casos con el correspondiente detrimento de la carrera judicial, que obviamente juega un papel subordinado en esos casos. En algunos casos los argumentos a favor de la transferencia del control de legalidad a los poderes judiciales locales se cifra en el bajo porcentaje de revocaciones de los amparos uninstanciales o en la gran cantidad de amparos para efectos que conceden los órganos de la justicia federal, con el efecto de que en un mismo proceso se recurra varias veces al amparo, sin que se produzcan resultados en la mayoría de ellos. Naturalmente, el sistema actual tiene inconvenientes, algunos podrían ser resueltos por la vía de la re-

tricción, como puede ser el caso del amparo para efectos. Sin embargo, mientras no se logre un mayor grado de uniformidad en los poderes judiciales locales, por lo que hace a su confiabilidad, el argumento del escaso número de revocaciones no tiene sentido en tratándose de justicia. En efecto, la justicia no puede ser mucha o poca, su ausencia simplemente provoca injusticia.²

IV. LA COMPETENCIA POR GRADO EN LAS JURISDICCIONES LOCAL Y FEDERAL

La yuxtaposición de las tradiciones jurídicas continental y anglosajona que concurren en México han producido una compleja hibridación con resultados al propio tiempo paradójicos y enriquecedores. Por una parte, la herencia continental ha sido determinante en el nivel local, quizá por la omisión de la Constitución norteamericana a toda alusión en materia de regulación de los poderes judiciales locales, al propio tiempo que la herencia hispánica era reforzada por la decisiva influencia de la efímera Constitución de 1812, más conocida como la de Cádiz. En tanto que en el nivel federal la organización del Poder Judicial de la Federación era influido por el sistema norteamericano, la posición dominante de la Suprema Corte, que llevó incluso a adoptar la sintaxis en la que el adjetivo precede al sujeto, se vio atemperada por la transformación de el sistema de control de legalidad de tipo casacional que al incorporarse al control de constitucionalidad, conocido como el juicio de amparo, introdujo un esquema de impugnación tan vasto y complejo que únicamente a través de un cúmulo exorbitante de doctrina jurisprudencial ha podido operar y consolidarse. Sin que pueda decirse que se haya asimilado al sistema de precedentes del derecho norteamericano, se trata ciertamente de un sistema híbrido, donde el cúmulo de disposiciones aplicables de origen jurisprudencial en materia de juicio de amparo son mucho más numerosas que las que contiene la propia legislación. Naturalmente, podría hacerse la objeción de que como son producto necesario de la reiteración distan del sistema de precedente, empero la introducción del mecanismo de la jurisprudencia por contradicción se aproxima al de precedente, ya que con la generación de una sola decisión se genera el

2 Véase, Carranco, Joel, *Poder judicial*, México, Porrúa, 2000, p. 419.

efecto obligatorio. Actualmente, la jurisprudencia relacionada con la legislación es más voluminosa que la constitucional, aunque por la conocida confusión de planos que ha producido la amalgama de todo tipo de controles bajo una sola denominación, la de juicio de amparo.

La devolución del control de la Suprema Corte a los tribunales colegiados de circuito, tanto a través de la ley como de los acuerdos de la propia Corte promete por igual una descentralización del poder como la pérdida de la unidad de interpretación, sobre todo si persiste o se acrecienta el rezago en la resolución de contradicciones, como resultado de la comprensible prioridad que se le ha dado a la resolución de las controversias constitucionales. La alternancia política, que trajo consigo la eliminación del dominio hegemónico del Ejecutivo Federal ha implicado proliferación de conflictos en todos los niveles de gobierno y a todo lo largo del territorio nacional. Afortunadamente, la Suprema Corte se ha podido situar como el árbitro legitimado y reconocido de los conflictos y estos se han podido resolver por los causes previstos por la Constitución y la ley. Los protagonistas de los conflictos, que en su mayor parte son poderes estatales, partidos políticos, líderes y grupos también del ámbito de la política, aunque inconformes con las decisiones, hasta el momento mayormente las han respetado, de tal manera que el Poder Judicial de la Federación ha acrecentado su imagen, contrariamente a lo que ha sucedido en otros países en transición a una democracia real.³ A diferencia de otros países donde las cuestiones políticas más candentes han ido a parar a las manos de los poderes judiciales por que los protagonistas se han negado a pagar los costos políticos de las decisiones correspondientes, en México la ausencia de una mayoría clara de los grupos parlamentarios, han provocado un virtual empate técnico que prácticamente ha resultado en una parálisis.

La distinción entre las cuestiones de hecho y de derecho tradicionalmente ha permitido distinguir, a grandes rasgos, entre los recursos ordinarios como la apelación y aquellos que se ocupan exclusivamente del

³ Durante la celebración del Seminario auspiciado por varias instituciones internacionales en San Petersburgo, se discutió el tema y se citaron ejemplos donde los poderes judiciales se desgastaron, además del problema de la protección del juzgador contra la reacción adversa a los partidos políticos que será afectada por sus decisiones, Shapiro M., citado por Langbroek, Philip M., “Changin Judiciary and Judicial Administration: the Netherlands and Guatemala”, *Empowerment, security and Opportunity through Law and Justice*, San Petersburgo, Rusia, Banco Mundial, julio de 2001.

control de legalidad, como es el caso de la casación. En los sistemas de tradición anglosajona la distinción es más nítida debido a la importancia que tiene el juicio por jurados. En efecto, uno de los principios más importantes en el proceso natural es el de que el jurado sea quien decide las cuestiones de hecho, mientras que es el juez a quien compete resolver las de derecho, en razón de tal distinción funcional la diferencia se observa con mayor puntualidad, ya que su ejercicio corresponde en principio a dos actores distintos. En la apelación, se supone que no se revisan cuestiones de hecho por que ya fueron apreciadas por el jurado y además en apelación no hay jurados. Naturalmente, todo principio tiene excepciones, durante el juicio natural el juez puede decidir que la apreciación de la cuestiones de hecho no fue realizada conforme a las normas aplicables y resolver que no se tomen en consideración. Por ser una prerrogativa del jurado la decisión sobre cuestiones de hecho, la distinción cobra una singular vigencia pues rebasa la condición de una diferenciación puramente formal. La distinción mencionada ha conservado su vigencia aun en los propios Estados Unidos, a pesar de que en materia penal solamente un pequeño porcentaje de los juicios llega a resolverse en un juicio por jurados, debido a que en la actualidad el periodo anterior al juicio es dónde se resuelve el caso, ante la instancia prejudicial denominada *Grand Jury*.

En sistemas jurídicos como el nuestro, definitivamente insertos en la tradición continental, las cuestiones de hecho y de derecho pueden ser examinadas en diferentes recursos. Doctrinariamente puede existir el prurito de distinguirlos, de manera que tratándose de la apelación sólo se admita un segundo análisis del asunto planteado en la primera instancia. Sin embargo, es posible que se puedan plantear cuestiones que impliquen el conocimiento de cuestiones de hecho en la segunda instancia. Sin embargo, aun en la tradición continental existe un límite para el planteamiento de cuestiones de hecho. El recurso específico para control de legalidad, la casación y en nuestro país el amparo directo o uninstitucional no admiten el planteamiento de otras cuestiones que no sean de derecho y directamente vinculadas con el control de legalidad.

Para comenzar sería conveniente reflexionar sobre la posibilidad de introducir los jurados, con limitaciones que sean afines a nuestra idiosincrasia. En primer término, habría que previamente introducir en nuestro sistema la diferencia que existe prácticamente en todos los países

entre delitos y crímenes, pero por economía sólo se mencionan el ejemplo de dos países tradicionalmente considerados como parámetros, si bien a veces equidistantes: Francia y Estados Unidos. La contestación tradicional a la propuesta anterior es de rigor, se cita automáticamente el caso de los juicios de responsabilidad oficial en que por juzgarse a humildes empleados que eran elegidos como chivos expiatorios en un estado de cosas en que campeo la impunidad para altos funcionarios sin escrúpulos que se cobijaron en un manto de impunidad.

La lección que dejaron los desafortunados juicios por jurados debe ser capitalizada, sin que se convierta por ello en un tabú, que irracionalmente nos impida adoptar una institución que pueda ser beneficiosa. En primer término, habría que introducir los jurados en los procesos donde se cometieran actos que ofendan gravemente a la sociedad y donde las sanciones sean graves. Cuando no se trate de crímenes la tramitación puede ser compleja y costosa, no tratándose de una sanción grave quizá no sea imprescindible contar con la garantía de tener presente la sensibilidad de ciudadanos a los que el contacto permanente y profesional con asuntos penales los haya desensibilizado de manera que por comodidad impongan sanciones leves a criminales contumaces y brutales, aun cuando la posibilidad de su regeneración no sea más que una cruel afrenta para el ofendido y las futuras víctimas, como es el caso de los secuestradores comerciantes de la delincuencia organizada o los traficantes de infantes. Al propio tiempo que se evitaría que por criterios y prejuicios personales que no debieran afectar la decisión de jueces profesionales.

A veces parece incomprensible que pueda pretenderse que en la apreciación de factores tan humanos como la culpabilidad, haya una absoluta cerrazón a las posibilidades de su discusión abierta por un grupo de personas con diferentes perspectivas, en un jurado en vez su resolución por una sola persona que sin que se conozcan sus motivos y argumentos decide en forma solitaria e inconsulta.

En el caso de delitos como los de narcotráfico, fuera de las categorías de consumo y posesión para uso personal, así como en el caso de delitos complejos por su técnica y por encontrarse sustraídos a la experiencia del ciudadano común o por la peligrosidad que pueden tener los delinquentes y los medios económicos a su disposición, lo más conveniente puede ser adoptar una modalidad aproximada a los juzgadores de la Audiencia Nacional en España, especializados en crímenes como el narco-

tráfico, terrorismo y delitos contra instituciones financieras, a los que se les pueden proporcionar medidas excepcionales de protección y que además puedan ser nombrados con base en solicitudes voluntarias. Ninguna solución es perfecta pero cuando menos parece mejor que la nuestra, a la vista de nuestras experiencias desafortunadas con las sentencias con errores inexplicables, el homicidio de personal jurisdiccional y las amenazas de muerte que rutinariamente reciben, ya que independientemente de que se materialicen pueden provocar efectos negativos si los beneficiarios no tienen la sensación de que toman todas las medidas para proteger sus vidas y su integridad corporal, así como la de sus familiares más próximos.

En el ámbito del litigio local, como se ha mencionado con anterioridad, en algunas entidades suele ser divergente la opinión en torno al carácter redundante o superpuesto de la doble jurisdicción, federal y local. Sin embargo, en algunos ámbitos del litigio federal, como en el caso del derecho laboral, existe la idea generalizada de que el sumarísimo proceso previsto para la salvaguarda de los derechos laborales individuales, no garantiza con suficiencia elementos mínimos de seguridad jurídica o que alternativamente, la estructura de las juntas es la que no garantiza la imparcialidad del órgano, ya que no se encuentra por encima de las partes, sino que es una especie de arbitraje obligatorio donde el único tercero es el representante del gobierno. Por otra parte, los argumentos para excluir la segunda instancia en los procesos laborales no parecen del todo convincentes ya que producen el efecto de comprimir la segunda instancia y el control de legalidad o incluso el de constitucionalidad en una sola instancia ante el Poder Judicial federal.

La solución puede ser la de establecer una segunda instancia *ad hoc*, dejando al amparo exclusivamente el control de legalidad o encomendando a órganos unitarios el conocimiento de los amparos en materia laboral, previendo la ulterior intervención de colegiados con el exclusivo propósito de conocer en la materia de control de legalidad.

En el caso del amparo binstancial o indirecto que procede en contra de actos fuera o dentro de juicio, que tengan efectos de imposible reparación, es preciso que efectivamente sean tales o de otra manera seguirán siendo desnaturalizado el amparo para utilizarlo como una maniobra dilatoria, por litigantes con pocos escrúpulos. Cuando se trata de la impugnación de actos dentro de juicio, conforme a las tesis recientes,

incluso de tribunales colegiados, únicamente deben considerarse como de imposible reparación los actos que afecten derechos sustantivos de las partes, pero no los que afecten derechos adjetivos o procesales, en la medida que los mismos no hayan sido sujetos indebidamente al régimen de la preclusión. Los daños patrimoniales, cuando afecten a bienes fungibles o sea posible su pago en reparación de daños, en principio no tienen por que considerarse como de imposible reparación, para los efectos del amparo.

En el mismo caso podrían estar los actos que tengan lugar antes o después de juicio, si se atiende a un criterio real como el de que sus efectos puedan ser efectivamente de imposible reparación y no en criterios doctrinarios como el de distinguir si se trata o no de un acto formal y materialmente judicial, que únicamente satisfacen pruritos académicos sin trascendencia o beneficio real para las partes o el cumplimiento de las obligaciones que el artículo 17 de la Constitución impone en materia de administración de justicia.⁴

La distribución de la competencia dentro de la jurisdicción de juicios de amparo y de los juicios federales dentro de los distintos órganos del Poder Judicial de la Federación, presenta dos características que resultan relevantes para los fines del presente trabajo. La primera tiene relación con un criterio que fue utilizado con frecuencia en el pasado, la distribución en razón de la cuantía y el interés de los asuntos. Por otra parte, es de hacer notar que los órganos que tienden a presentar un exceso de ingresos y frecuentemente un rezago que puede calificarse como de crónico son, con raras excepciones, los juzgados de distrito y los tribunales colegiados. El caso más apremiante de los primeros ha sido el de los juicios penales en los circuitos más grandes. En este respecto se han tomado dos importantes medidas, por una parte, se dispuso la creación de los juzgados A y B, que resultaron del desdoblamiento de los excesivamente grandes juzgados hasta entonces existentes con un cuello de botella estructural consistente en que los jueces llegaban a tener seis secretarios cuyos proyectos difícilmente podían leer y revisar oportunamente. Al dividirse los juzgados disfuncionales, que estaban muy por encima de la dimensión media internacional de órganos con estructura y funciones similares en países comparables al nuestro, ahora son dos

⁴ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XIII, tesis 1.13 o.A.2K, abril de 2001, p. 1032.

juices entre los que se ha distribuido el personal y los juicios que antes le correspondían a uno solo. Con una economía de recursos y una mayor eficiencia pueden lograrse mayores resultados.⁵

La otra medida relevante tomada con relación al excesivo cúmulo de trabajo que aqueja a los juzgados de distrito, y en especial a los de materia penal de los circuitos grandes, ha sido la especialización o subespecialización en juzgados de proceso federal y juzgados de amparo.⁶ Como se ha dicho con anterioridad, existe un desequilibrio permanente y extendido a todo lo largo del Poder Judicial de la Federación, entre la carga de trabajo de los tribunales colegiados y los unitarios. Al mismo tiempo, es una demanda sentida y reiterada de legisladores y de algunos especialistas en la materia penal la de que la apelación en materia penal federal no se ventile ante órganos unitarios, especialmente en el caso de narcotráfico y otros delitos como terrorismo o algunas formas de delincuencia organizada. El argumento principal que se esgrime considera que en función de la peligrosidad de ciertos delincuentes y del poder económico con que cuentan, los magistrados unitarios pueden ser más vulnerables ante patologías asociadas a tales formas de delincuencia como pueden ser la violencia, las amenazas y la corrupción. Hasta el momento no ha pasado de proyecto debido a los costos que implicaría convertir a los unitarios en colegiados.

Existe una solución posible que podría aprovechar las estructuras actuales, aprovechándolas, sin hacer mayores erogaciones, especialmente en este año de penuria presupuestal. La categoría, salario y requisitos para ser magistrados son los mismos, ya sea que se trate de tribunales colegiados o unitarios. Consecuentemente, podría proponerse un intercambio de competencia que conllevara un mayor equilibrio en la carga de trabajo y una distribución más equitativa de los riesgos potenciales.

⁵ *Diario Oficial*, Acuerdo General 32/2001 del Pleno de Consejo de la Judicatura Federal, que determina los Órganos Jurisdiccionales Federales en los que resulta procedente la creación temporal de Juzgados de Distrito “A” y “B” en diversos circuitos en los que se divide el territorio de la República Mexicana.

⁶ *Diario Oficial*, Acuerdo General 55/2000 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la fecha de inicio de la especialización, nueva denominación y competencia de los Juzgados de Distrito en Materia Penal en el Distrito Federal; a la fecha de inicio de funciones, denominaciones y competencia de tres nuevos Juzgados de Distrito de Amparo en Materia Penal en el Distrito Federal; y a las reglas de turno y distribución de asuntos en los Juzgados de Distrito que se especializan.

La solución posible implicaría redistribuir, por una parte, el cargo que implique el conocimiento del amparo directo o uninstitucional, para que con diferencias de cuantía y grado de relevancia, así como otros criterios, tanto colegiados como unitarios tuvieran conocimiento de los amparos en cuestión. Por otra parte, ambos tribunales conocerían de la apelación en proceso federal con base en una distribución equitativa que diferenciara con arreglo a criterios de cuantía, relevancia para la sociedad o gravedad del ilícito y de la peligrosidad del sujeto activo.

El resultado de una cuidadosa redistribución de cargas de trabajo, que tuviera en cuenta las estadísticas judiciales, la opinión de magistrados, especialistas, litigantes, y de los órganos interesados de prosecución de justicia, podría evitar que los tribunales colegiados estén agobiados permanentemente con elevadas cargas de trabajo, al propio tiempo que los unitarios se verían menos expuestos en los casos antes señalados, al propio tiempo que su carga de trabajo guardaría una mayor proporción con la de los colegiados. Una vez más habría que reconocer, por anticipado, que ninguna solución es perfecta, así como que toda nueva solución conduce a nuevos problemas. De igual manera es necesario resaltar el hecho de que las soluciones que se propongan no deben ser simples “parches” que sólo resuelvan los problemas en el corto plazo, deben ser reformas que permitan soluciones de fondo y duraderas. No obstante, es preciso insistir en que la pasiva inmovilidad es la peor de las opciones, porque ningún problema se resuelve con el mero transcurso del tiempo, al contrario, la mayor parte de ellos solamente se agravan, con el riesgo de hacerse prácticamente irresolubles. El proceso de transición por el que transcurrimos nos ha dejado muchas lecciones, no todas amables, pero de entre ellas una de las más amargas para aquellos que se han resistido a cambiar, es que la indecisión y la apatía, que son las peores consejeras y la inmovilidad la peor estrategia.