

LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

SUMARIO: I. Necesidad de estudios pluridisciplinarios. II. La organización y las garantías judiciales. III. La preparación y selección de los jueces. IV. Carrera judicial y Consejo de la Magistratura. V. El problema de la lentitud de los procesos. VI. Las costas y los costos del proceso. VII. La necesidad de una verdadera reforma procesal. VIII. El problema del acceso a la justicia. IX. La función del ministerio público y del abogado en la administración de la justicia. X. Conclusiones.

I. NECESIDAD DE ESTUDIOS PLURIDISCIPLINARIOS

1. Si pretendemos realizar un diagnóstico de la realidad de la administración de la justicia en nuestro país, tanto en su ámbito federal como local, nos tropezamos inmediatamente con la ausencia de los datos más indispensables para realizar un estudio de fondo en este apasionante problema, si se toma en consideración que nuestras estadísticas judiciales son incompletas y fragmentarias y que no existen estudios sociológicos serios y de conjunto que nos permitan partir de una observación empírica como apoyo para obtener resultados confiables.

2. Todos tenemos la conciencia de que son numerosos los aspectos en los cuales nuestra administración de justicia requiere reformas enérgicas, pero en la situación actual no se ha pasado más allá de simples frases sin contenido, y si bien se han efectuado algunas reformas tanto orgánicas como procesales, éstas no han sido de fondo, y la mayoría de ellas sólo han estado dirigidas a combatir una de las enfermedades más graves de la patología judicial de nuestra época, el invencible rezago que ahoga en forma inmisericorde a la mayor parte de nuestros tribunales.

3. En un trabajo anterior llegamos a la conclusión de que era imprescindible la necesidad de realizar estudios más profundos y de conjunto, inclusive de carácter pluridisciplinario para analizar la situación actual del organismo judicial, tanto nacional como local de nuestro país, para formular proposiciones de esencia y no puramente circunstanciales, que nos lleven hacia una verdadera reforma judicial, que desde hace tiempo debe considerarse como indispensable.

4. No hemos podido avanzar gran cosa en esta dirección, si se toma en cuenta el escaso inventario de los estudios sociológicos sobre problemas procesales, y menos aún de carácter panorámico sobre la situación actual de nuestros tribunales, ya que sólo podemos señalar, en primer término el importante estudio de Niceto Alcalá-Zamora sobre *Causas y efectos del derecho procesal (civil y penal)*, el de Fernando Anaya Monroy intitulado *Reflexio-*

nes sociológicas sobre el procedimiento penal federal mexicano, que si bien son importantes, en ellos predominan las reflexiones teóricas; por lo que con una orientación esencialmente empírica, únicamente es posible destacar el análisis de algunos aspectos de la administración de justicia obtenidos por el sociólogo mexicano Pablo González Casanova, en su clásico estudio *La democracia en México*, o el cuidadoso análisis que sobre la honestidad y la situación económica de tribunales litigantes y empleados judiciales en varias ramas de enjuiciamiento efectuó el tratadista mexicano Jorge Agustín Bustamante, en su estudio *La justicia como variable dependiente*.

5. En época más reciente, contamos con algunos estudios jurídicos pero con apoyo sociológico, como los realizados por el tratadista estadounidense Carl E. Schwartz, en especial el análisis comparativo intitulado *Jueces en la penumbra: la independencia del poder judicial en los Estados Unidos y en México*, y los del joven procesalista José Ovalle Favela, sobre el *Acceso a la justicia en México*, y en relación con la justicia de menor cuantía. Finalmente, en la República Federal de Alemania, el examen esencialmente sociológico del tratadista Volkmar Gessner sobre ciertos aspectos de la administración de justicia en México, que desafortunadamente no ha sido traducido al español.

6. Esta situación contrasta con la preocupación cada vez más vigorosa que se observa en Europa y en los Estados Unidos para realizar un análisis pluridisciplinario de la administración de justicia y encontrar los instrumentos adecuados para adaptarla a las nuevas necesidades sociales de nuestra época, que implican una transformación radical de las concepciones tradicionales, tomando en cuenta el fenómeno actual del proceso, calificado con gran agudeza por el distinguido tratadista italiano Mauro Cappelletti, como "un fenómeno social de masas".

7. Se trata de un problema que puede calificarse de universal y que requiere de nuevas soluciones muy difíciles de implantar e inclusive de conocer, y por ello resulta significativa la obra monumental coordinada por el mismo Mauro Cappelletti, uno de los juristas contemporáneos que más se ha preocupado por la transformación de la justicia de nuestra época, y que reúne un conjunto impresionante de estudios pluridisciplinarios, pero con predominio sociológico, y también de carácter comparativo, los que han sido publicados recientemente en seis volúmenes bajo el título genérico de *Acces to Justice*.

II. LA ORGANIZACIÓN Y LAS GARANTÍAS JUDICIALES

8. A) Un aspecto esencial de la administración de justicia es el relativo a la organización de los tribunales, pues de la misma depende en gran parte la posibilidad de resolver de manera expedita y eficaz los cada vez más numerosos conflictos que se plantean ante los organismos judiciales.

9. El éxito de cualquier reforma judicial está vinculado directamente con una correcta organización, como lo demostraron en forma evidente las

modificaciones esenciales efectuadas por el ilustre reformador Franz Klein en el ordenamiento judicial y procesal austríaco a fines del siglo anterior, y cuya eficacia se mantiene todavía en la actualidad.

10. Por lo que se refiere a nuestro país, una observación superficial de nuestra organización judicial, nos llevaría al convencimiento de que conservamos una doble jurisdicción estructurada de acuerdo con el modelo del sistema federal estadounidense y que se implantó en la primera Constitución Federal de 1824. En efecto, de acuerdo con nuestro sistema constitucional, funcionan dos tipos de tribunales, los de carácter federal encabezados por la Suprema Corte de Justicia y de los cuales forman parte los Tribunales de Circuito y los Juzgados de Circuito, con una terminología tomada también del sistema judicial norteamericano.

11. Al lado de los tribunales federales funcionan los de carácter local en las Entidades Federativas, inclusive el Distrito Federal, organizados de cierta manera de acuerdo con la tradición española, en doble grado: jueces de primera instancia y Tribunales Superiores, como órganos de apelación y que corresponden a las Audiencias Territoriales españolas.

12. Pero si profundizamos la situación real de la organización judicial mexicana, podemos constatar que esa doble jurisdicción es puramente formal y que debido al desarrollo del juicio de amparo, particularmente el que procede contra las resoluciones de todos los tribunales del país, desde un punto de vista material poseemos un sistema judicial unificado, en el cual los tribunales locales ocupan las escalas inferiores e intermedias y los tribunales federales las de mayor jerarquía, ya que en estas últimas se concentran todos los asuntos judiciales del país.

13. La unificación de la jurisdicción no constituye un sistema contrario al régimen federal, como lo demuestran los ordenamientos de Canadá, y de la República Federal de Alemania, en los cuales sólo existe un organismo judicial en el que los tribunales de primera y segunda instancia se encuentran en la esfera de las Entidades Federativas, respecto de su organización y funcionamiento, pero los de última instancia corresponden a la Federación. Por otra parte, en un régimen federal como el de Venezuela, todos los órganos judiciales tienen carácter nacional.

14. Los defectos en el funcionamiento de nuestros tribunales, especialmente los de carácter local, no radican en su vinculación y subordinación a organismos judiciales federales, sino en su estructuración envejecida, que si la analizamos con espíritu crítico, podemos observar que se remonta a la época colonial, y además los gobiernos locales han cerrado los ojos a la realidad de la falta de autonomía —y menos aún de soberanía— frente a los jueces federales, que por conducto del amparo revisan todas sus resoluciones.

15. Un primer paso para modernizar toda nuestra organización judicial, debe consistir en revisar las arcaicas estructuras de los tribunales de las Entidades Federativas, y reconociendo su carácter subordinado frente a los federales, tratar de lograr una coordinación entre las dos esferas formales de competencia. Pero esta primera etapa debe estar precedida por un análisis de la situación actual de los tribunales locales, que no existe, pues ni siquiera

se ha hecho, sino hasta época muy reciente, el intento de publicar y analizar en una sola obra todas las leyes locales de organización judicial.

16. Un aspecto fundamental en esta organización judicial, es la relativa a las llamadas "garantías judiciales", es decir de los instrumentos jurídicos para lograr que los tribunales puedan actuar con autonomía e independencia frente a los otros organismos del poder, con mayor razón en cuanto nuestro sistema constitucional, inspirado en el modelo estadounidense confiere a los órganos judiciales específicamente a los federales (artículos 103 y 107 de la Constitución Federal) pero sin excluir a los jueces locales (artículo 133 constitucional), el control de la constitucionalidad de los actos de autoridad, incluyendo los de carácter legislativo.

17. B) Sería muy difícil pretender en esta oportunidad un análisis de dichas garantías judiciales, por lo que dejando para más adelante la relativa a la designación de los jueces, abordaremos en forma exclusiva las relativas a *estabilidad, remuneración y responsabilidad*.

18. *La estabilidad judicial* consiste brevemente en los instrumentos jurídicos necesarios para la permanencia de los jueces en sus cargos.

19. La institución más importante en esta materia es la *inamovilidad*, a través de la cual los jueces no están sujetos a un período determinado de tiempo en el ejercicio de sus funciones, sino que, una vez designados, permanecen en sus cargos hasta la edad de retiro, salvo que sean destituidos por mala conducta, a través de un procedimiento contradictorio, sistema que fue introducido tradicionalmente en los ordenamientos angloamericanos y después adoptado por otros sistemas jurídicos, especialmente en Europa continental.

20. En nuestro sistema jurídico, sólo los jueces federales gozan de inamovilidad, de acuerdo con las disposiciones de la Constitución Federal y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, pero, en cambio, tratándose de los jueces y tribunales locales, incluyendo el Distrito Federal e inclusive los integrantes de tribunales administrativos federales, como el Tribunal Fiscal de la Federación y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, predomina el sistema de designación por un período determinado de tiempo (si bien con reelección indefinida), que generalmente coincide con el período del Ejecutivo correspondiente (seis años).

21. Esta carencia de estabilidad, y particularmente de inamovilidad, determina la falta de seguridad de los jueces locales y de algunos federales, según se ha dicho, y por tanto repercute en su independencia respecto de los otros organismos del poder, especialmente del Ejecutivo, al cual deben su designación, si bien en algunos ordenamientos con la intervención más bien formal que autónoma de las legislaturas correspondientes.

22. Por lo que se refiere a la remuneración, es y ha sido tradicionalmente baja, no sólo en nuestro país sino en muchos otros, y si bien la Constitución Federal y las Leyes Supremas de nuestras Entidades Federativas, consignan un principio derivado también de la tradición angloamericana, de que las remuneraciones de los jueces no pueden ser disminuidas durante el ejercicio de sus funciones, esta disposición es insuficiente, ya que resulta poco satis-

factoria la subsistencia de ingresos reducidos para lograr la estabilidad económica de los funcionarios judiciales.

23. Los ingresos de los jueces federales se han incrementado sustancialmente en los últimos años, hasta alcanzar un nivel relativamente decoroso, pero los de los jueces locales se han mantenido bastante bajos por regla general, y en todo caso si se analizan los presupuestos de egresos respectivos, la proporción de los fondos destinados a los organismos judiciales sigue siendo muy inferior a las que se proporcionan a otros organismos del poder.

24. Finalmente, por lo que se refiere a la *responsabilidad*, en su doble aspecto de garantía procesal para el juez, de no ser destituido sino después de un procedimiento en que se demuestre su conducta indebida, y del justiciable, de poder exigir al funcionario judicial ante un órgano superior que le imponga correcciones disciplinarias o inclusive lo destituya cuando realice actos que lesionen en forma ilícita, los intereses procesales de los propios justiciables.

25. Ambos aspectos se encuentran defectuosamente reglamentados en las Constituciones Federal y de las Entidades Federativas, así como en las leyes orgánicas relativas, ya que el sistema de quejas administrativas ante los tribunales superiores, o los juicios de responsabilidad que pueden seguirse ante los órganos legislativos, tienen escasa eficacia práctica. Una experiencia similar se ha presentado en otros ordenamientos, por lo que se han introducido en ellos instrumentos más modernos, como los Consejos Judiciales o de la Magistratura, a los cuales nos referiremos más adelante, o comisiones de vigilancia de la actividad judicial, con participación de los litigantes, como los que se han creado recientemente en los Estados Unidos, con el propósito de que se protejan debidamente, tanto los intereses de los jueces como los de los justiciables.

26. Por ello no resulta extraño, que recientemente se hubiesen expresado peticiones en el sentido de que se "federalice" (en realidad se centralice), la organización de las Juntas locales de Conciliación y Arbitraje, pues en dichos tribunales laborales, que se encuentran dentro de la esfera de los gobiernos de las Entidades Federativas, se advierten claramente los defectos que hemos señalado tanto en su estructura como en las garantías judiciales de sus miembros profesionales, y ello sin tomar en cuenta que tampoco la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, a pesar de su reciente desconcentración, escapa a los inconvenientes que hemos señalado.

III. LA PREPARACIÓN Y SELECCIÓN DE LOS JUECES

27. Nada se lograría, aun en el supuesto de que pudiesen introducirse en un futuro más o menos próximo reformas sustanciales en la estructura y funcionamiento de los tribunales mexicanos en todas sus esferas, si previamente no se analiza y se inician modificaciones para superar uno de los aspectos más sensibles y más descuidados de nuestra administración de justicia. Nos referimos a la preparación y selección de los jueces, y en general de los funcionarios judiciales en nuestro país.

28. Durante bastante tiempo existió la ilusión de que las controversias judiciales, y particularmente las de carácter penal, podían ser resueltas por los ciudadanos ordinarios, con la orientación de jueces profesionales, y de ahí la confianza en el juicio por jurados que subsiste en varios ordenamientos, pero con tendencia a su paulatina eliminación; o bien la colaboración de legos en la resolución de los conflictos procesales, como ocurre todavía con los escabinos alemanes y los asesores populares en todos los tribunales de los países socialistas.

29. Sin embargo, si esto fue de alguna manera defendible hasta el siglo pasado, en la actualidad la situación ha cambiado radicalmente, ya que se advierte una clara e inevitable tecnificación de los litigios jurídicos, que inclusive ha desembocado en la necesidad del establecimiento de tribunales especializados cada vez más numerosos, al lado de los tradicionales civiles y penales, como los administrativos, laborales, agrarios, etcétera, precisamente por la exigencia de mayores y mejores conocimientos de carácter técnico de los juzgadores.

30. Esto nos conduce necesariamente a una preparación más profunda y especializada de los aspirantes a la judicatura, y por ello se han establecido nuevos instrumentos para lograr que los citados aspirantes obtengan los conocimientos técnicos posteriores a la licenciatura, que les permitan resolver con eficacia los conflictos jurídicos cada vez más complejos de nuestra época.

31. Para no citar sino algunos ejemplos, podemos destacar los estudios de especialización posteriores a la licenciatura que recientemente se han establecido en las universidades francesas y españolas, y que se complementan con el funcionamiento de escuelas judiciales en los mismos ordenamientos, a las cuales deben ingresar obligatoriamente los candidatos a la judicatura y al ministerio público; la creación en esta segunda posguerra del Instituto Japonés de Estudios Jurídicos, altamente selectivo, y al cual deben ingresar, a través de rigurosos exámenes, los egresados de las universidades que aspiren a ejercer cualquier tipo de profesiones jurídicas; o bien la exigencia de que, con posterioridad a la licenciatura, se efectúen estudios teórico-prácticos ante diversas instituciones, con exámenes ante organismos oficiales, colegios de abogados o de magistrados, para poder realizar actividades profesionales, entre ellas las judiciales; sistema que se sigue en varios países europeos, y que es particularmente severo en la República Federal de Alemania.

32. En nuestro país, como ocurre generalmente en Latinoamérica, es suficiente el título de Licenciado en Derecho para ingresar en cualquier cargo judicial, y sólo de manera específica se exige, en ciertos casos, determinado tiempo de ejercicio profesional y cierto grado de especialización, que no requiere de comprobación alguna; por lo que la preparación de nuestros jueces recae exclusivamente en las escuelas y facultades de Derecho, muy pocas de las cuales tienen estudios de posgrado, y ninguna de ellas cursos de especialización profesional, ya que los que se conocen con esta denominación se confunden con los de maestría, de origen angloamericano.

33. No obstante esta situación, algunos de los jueces mexicanos superan con estudios personales esta deficiente preparación, lo que constituye un mérito particular, pero una gran parte de ellos desconocen las nuevas técnicas de la función judicial moderna, y por ello no participan en la eminente labor creativa de la jurisprudencia contemporánea, de la que son ejemplos muy evidentes el Consejo de Estado Francés, la Corte Suprema de los Estados Unidos, y las recientes Cortes Constitucionales de Italia, Austria y de la República Federal de Alemania.

34. La falta de una preparación adecuada de un porcentaje elevado de los aspirantes a los cargos judiciales en nuestro país se ha pretendido corregir muy recientemente, pero sólo en el ámbito del poder judicial federal, si se toma en cuenta que sólo hasta la reforma de diciembre de 1977 a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se creó, en su artículo 97, el Instituto de Especialización Judicial: "para preparar y capacitar al personal del Poder Judicial de la Federación y a quienes aspiren a ocupar algún puesto en el mismo...", el cual empezó a funcionar hasta el segundo semestre de 1978.

35. Pero si bien es loable la introducción en la esfera federal, de esta preparación institucional, la labor que debe desarrollarse debe ser mucho más amplia, y en realidad, es preciso adoptar un *plan nacional de preparación profesional*, con el objeto de establecer las bases para una preparación técnica especializada para los egresados de la licenciatura en nuestras escuelas y facultades de Derecho, en forma paralela a lo que se ha hecho con los internados médicos en las instituciones hospitalarias del país; plan que debe preocuparse particularmente de los aspirantes a la judicatura y al ministerio público, en cuya preparación deben participar, en colaboración estrecha, tanto las propias escuelas y facultades, como los tribunales superiores de todo el país, procurándose también una desconcentración del Instituto Federal de Especialización Judicial antes mencionado.

36. Otro aspecto esencial, estrechamente vinculado con la preparación de los candidatos a los cargos judiciales, es el relativo a la *selección*, ya que en aquellos ordenamientos en los cuales se establecen instrumentos de preparación, los mismos pueden servir para elegir a los más idóneos que pretendan ingresar en la judicatura, y así ocurre en España y en Francia con los egresados de sus escuelas judiciales.

37. En otros países, ya sea que se exijan estudios de especialización posteriores a la licenciatura o que baste el ejercicio de la abogacía (aun cuando es frecuente que esta última no pueda efectuarse sin examen previo ante los colegios de abogados, como en los Estados Unidos), se han establecido Comisiones de Nombramientos Judiciales, integradas por jueces, abogados y representantes de los justiciables, para proponer a los órganos encargados de la designación a los candidatos más idóneos, y un ejemplo significativo es el llamado *Plan Missouri*, introducido en la Constitución de esa entidad en el año de 1940, y se ha extendido rápidamente a varios Estados norteamericanos, o bien por las llamadas *Comisiones de Selección Judicial (Richterwahlausschuss)*, para la proposición de los candidatos a los cargos de jueces

federales y locales en la República Federal de Alemania, integradas por jueces y por miembros designados por los órganos parlamentarios.

38. En nuestro país los métodos de selección no son previos, sino contemporáneos a la designación, siguiéndose varios sistemas en las Entidades Federativas, pues en algunas, las más numerosas, son nombrados por el gobernador con aprobación de la legislatura, o únicamente por esta última, pero en la realidad todos son designados por los citados gobernadores sin un criterio técnico ni a través de comisiones de selección.

39. La situación es más favorable en la esfera federal pues, como es bien sabido, los ministros de la Suprema Corte son designados por el presidente de la República con aprobación del Senado (artículo 96 constitucional), aun cuando sin los filtros que significa la Comisión Judicial del Senado de los Estados Unidos, ya que en ese país se sigue un sistema formalmente similar al nuestro para todos los magistrados federales, y no sólo de la Suprema Corte; en tanto que según nuestro ordenamiento los jueces de distrito y los magistrados de circuito, son nombrados por la misma Suprema Corte (artículo 97 de la misma Constitución Federal), pero tanto los ministros como los restantes jueces federales, gozan de *inamovilidad*, inmediata para los primeros y después de cuatro años de prueba para los segundos, lo que se ha traducido en un grado apreciable de autonomía de los jueces federales respecto a los otros organismos del poder, como lo han demostrado los estudios comparativos del profesor Carl E. Schwartz.

40. Tenemos la convicción de que deben establecerse sistemas de selección para los jueces mexicanos, con mayor razón en las Entidades Federativas, pero también convenientes en la esfera federal, aun sin modificar los sistemas actuales de designación; estos instrumentos de selección deben estar unidos a los métodos de preparación de los aspirantes a la judicatura, y en esa dirección consideramos muy convenientes las escuelas judiciales, de las cuales pueden salir los candidatos más idóneos, seleccionados a través de los exámenes respectivos, y en esta dirección debe estimarse como un buen comienzo al citado Instituto de Especialización Judicial dependiente de la Suprema Corte de Justicia.

IV. LA CARRERA JUDICIAL Y LOS CONSEJOS JUDICIALES

41. Todos los instrumentos modernos para la preparación, selección y nombramiento de los jueces, tienen su culminación, al menos dentro de la tradición del derecho continental europeo, en la llamada *carrera judicial*, estrechamente vinculada a la estabilidad de los miembros de la judicatura, ya que consiste en el ingreso y la promoción de funcionarios judiciales a través de exámenes de oposición y concursos de méritos, que ha permitido la formación de una clase judicial de gran prestigio en los países europeos, y que ahora se combina con la posibilidad del ingreso excepcional de otros profesionales jurídicos en los grados más elevados de la propia magistratura, para evitar la formación de una casta cerrada.

42. En nuestro país, no obstante que se ha postulado en Congresos jurídicos y por varios tratadistas distinguidos, no se ha logrado el establecimiento de una verdadera carrera judicial, ya que en las Entidades Federativas, como hemos visto no existe por regla general la inamovilidad, sin la cual no es posible la citada carrera, pero tampoco en la esfera federal, ya que la Ley Orgánica del Poder Judicial contempla un *simple escalafón* en su artículo 93.

43. Y es que en la actualidad no puede introducirse la carrera judicial sin un organismo técnico que pueda vigilarla, interviniendo tanto en la selección y nombramiento de los candidatos a ingresar a la propia carrera, como posteriormente en la promoción y disciplina de los integrantes de la judicatura. Este organismo técnico ha recibido los nombres de Consejo Judicial, o de la Magistratura, y se está extendiendo rápidamente inclusive en varios países latinoamericanos.

44. Este organismo creado desde 1926 en el ordenamiento español, aun cuando con funciones bastante limitadas, resurgió con mayor vigor en esta segunda posguerra en las Constituciones francesas de 1946 y 1958; en la italiana de 1948, y en la turca de 1961, con el nombre de *Consejo Superior de la Magistratura*. También en España se ha consagrado un organismo similar con el nombre de *Consejo General del poder judicial*, en su nueva Constitución de diciembre de 1978.

45. Por lo que se refiere a Latinoamérica, podemos mencionar el Consejo Superior de la Judicatura establecido en Colombia por Decreto 1798 de 1955, que se transformó en 1972 en Tribunal Disciplinario; el Consejo de la Magistratura regulado por los artículos 173 y 174 de la Constitución de la Provincia argentina del Chaco, de 7 de diciembre de 1957; el Consejo de la Judicatura consagrado en el artículo 217 de la Constitución venezolana de 1961; el Consejo Nacional de Justicia, introducido en el Perú por Decreto-Ley de 23 de diciembre de 1969, y que se convirtió en Consejo Nacional de la Magistratura en los artículos 245 a 249 de la Constitución peruana aprobada en julio de 1979; y también con el mismo nombre de Consejo Nacional de la Magistratura fue introducido en el artículo 120 de la Constitución Federal brasileña de 1967, reformado por la enmienda número 7, de 13 de abril de 1977.

46. La creciente tendencia a establecer un organismo de esta naturaleza nos está enseñando la necesidad de pensar en su introducción en nuestro país, como fue propuesto y aprobado en el Segundo Congreso Mexicano de Derecho Procesal efectuado en la ciudad de Zacatecas en el año de 1966, pero tomando en cuenta que nuestro organismo judicial, es formalmente doble pero materialmente unitario, por lo que, además de las funciones de selección, promoción y vigilancia de los jueces, dicho organismo, si se establece en el ámbito federal, debe servir de coordinador respecto de otros organismos similares de carácter local que también deben introducirse, y con mayor razón, en las Entidades Federativas.

V. EL PROBLEMA DE LA LENTITUD DE LOS PROCESOS

47. Un conjunto de fenómenos sociales, políticos y económicos, que no son fáciles de precisar, unidos a los defectos de la organización judicial, han producido la lentitud procesal que tiene alcances universales, si bien en determinados ordenamientos se ha logrado atenuar esta situación hasta lograr límites tolerables en la resolución de los asuntos judiciales.

48. La lentitud procesal se ha agudizado especialmente en la realidad latinoamericana, y por ello es significativo que en el artículo 8º, fracción I, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, suscrita en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969, se hubiese consignado como uno de los derechos de la persona humana, el ser oído ante los tribunales *dentro de un plazo razonable*, y disposiciones similares se han establecido en algunas cartas constitucionales de nuestro continente.

49. Aun cuando no se cuenta con estadísticas precisas, a simple vista podemos determinar la gran lentitud de los procesos en la realidad judicial mexicana, inclusive aquellos, como los juicios de amparo contra detenciones fuera de procedimiento judicial, y los de carácter laboral, que teóricamente deben resolver con rapidez.

50. Las reformas que es preciso introducir no sólo deben referirse a las leyes procesales, ya que el distinguido jurista español Niceto Alcalá-Zamora y Castillo demostró en forma evidente que los retrasos no descansan en la longitud de los plazos fijados por el legislador, sino al fenómeno que el citado procesalista designó como *etapas muertas*, es decir, los períodos de inactividad entre dos actuaciones consecutivas, y que pueden calificarse, en relación con los actos procesales, como "entre actos".

51. Como las causas de esta inactividad son muy complejas, también los remedios deben de introducirse en varias direcciones, pues están relacionados con la preparación y selección de los juzgadores, el aumento en el número y la calidad de los tribunales, la estabilidad y remuneración adecuada de los jueces, y, también, en la creación de mecanismos de técnica procesal para modificar nuestros arcaicos procedimientos, especialmente en materia civil y penal, tales como una *efectiva y moderada dosis de oralidad* y la supresión del sistema de la prueba legal o tasada, para sustituirla por la de la *valoración razonada o de la sana crítica*.

52. Por otra parte, se advierte en nuestro ordenamiento la ausencia de medidas preventivas para lograr, hasta donde sea posible, la resolución de las controversias jurídicas, cada vez más numerosas, o inclusive evitar que se produzcan, a través de medios sustitutivos del proceso judicial, que si bien es el instrumento más eficaz para lograr la paz social, pierde esta eficiencia si se le recarga de tal manera, que la solución de las mismas controversias resulte notoriamente extemporánea. En esta dirección podemos señalar, la conciliación, la amigable composición y el arbitraje.

53. Así como en varias ramas del conocimiento y particularmente en las ciencias de la salud, se ha procurado desarrollar la terapéutica preventiva,

también en las actividades jurídicas debe intentarse una vigorización de los instrumentos preventivos, a través de lo que el ilustre jurista italiano Norberto Bobbio califica como "la función promocional del derecho", que se considera adecuada al moderno Estado social, de bienestar o asistencial, para evitar hasta el límite de lo posible, que los conflictos jurídicos lleguen a la solución procesal, de manera que se descargue a los tribunales de una tarea en ocasiones imposible.

VI. LAS COSTAS Y LOS COSTOS DEL PROCESO

54. También en este sector nos encontramos con la ausencia de estadísticas y de estudios empíricos que nos permitan señalar con cierto grado de aproximación la onerosidad de los diversos tipos de procesos en el ordenamiento mexicano.

55. Aquí nos tropezamos con varios problemas de difícil solución, ya que la onerosidad del proceso está integrada por dos tipos de erogaciones importantes, las costas judiciales y las de carácter procesal. Las primeras son las que deben cubrirse a los funcionarios judiciales por la realización de determinados actos procesales, y las segundas son las que se derivan de las erogaciones que deben hacer los litigantes durante el proceso como son las relativas a la presentación de medios de prueba; impuestos fiscales para documentos oficiales, y en especial, el pago de los honorarios de los abogados.

56. Las primeras, o sean las llamadas costas judiciales están prohibidas por el artículo 17 de nuestra Constitución Federal, que desde el artículo del mismo número en la Carta Federal de 1857, con bastante ingenuidad estableció el principio de la gratuidad en la prestación de la función jurisdiccional.

57. Sin embargo, sabemos que con excepción de los tribunales federales, incluyendo los administrativos, las costas judiciales siguen existiendo en forma subterránea, como puede constatarlo cualquier litigante, el cual debe cubrir gratificaciones para numerosos servicios judiciales, algunos de los cuales como los relativos a las notificaciones, inclusive se encuentran sujetos a tarifas arbitrarias, de tal manera que paradójicamente algunos empleados inferiores y funcionarios judiciales auxiliares, perciben mayores ingresos que jueces y magistrados, y además libres de impuestos.

58. Si a las erogaciones exteriores se agregan las costas procesales, que se elevan considerablemente por el enorme retraso en la resolución de las controversias, puede constatarse que numerosos justiciables renuncian a la exigencia de sus derechos por la vía judicial, por ser incosteable acudir al proceso, ya que también por una de las paradojas de la realidad judicial, no sólo en México sino en numerosos países, especialmente latinoamericanos, pero también europeos, los costos son más elevados en proporción inversa a la cuantía del asunto, de tal manera que los llamados juicios de menor cuantía son los más onerosos, como lo ha comprobado el joven investigador José Ovalle Favela en los muestreos que ha realizado en algunos tribunales mexicanos.

59. Esta realidad dolorosa, de la exagerada onerosidad procesal debida a las costas judiciales subterráneas y a las costas procesales, elevadas por la duración excesiva del proceso, es uno de los aspectos que más se ha censurado en nuestro país, e inclusive ha sido objeto de generalizaciones indebidas, que han llevado al escepticismo sobre la eficacia de la administración de justicia mexicana, sin tomar en cuenta que dicha situación no es privativa de nuestra realidad judicial, sino que la compartimos con numerosos ordenamientos contemporáneos.

60. Las soluciones a la mencionada situación no son nada sencillas y por el contrario muy complejas, pues como sucede en relación con la lentitud procesal, que está vinculada estrechamente con la onerosidad, debe atacarse desde ángulos muy diversos, pero para ello resulta indispensable un estudio empírico para conocer sus causas, pues sólo combatiendo las mismas es posible sanear en este campo la administración de justicia, tomando en cuenta que existen diversos grados de onerosidad; y, por otra parte, es evidente que en los tribunales federales, incluyendo los administrativos, no se presenta por regla general el fenómeno del cobro subterráneo de las costas judiciales, lo que indica que es posible desterrarlas en aquellos tribunales en los cuales desafortunadamente existen.

VII. LA NECESIDAD DE UNA VERDADERA REFORMA PROCESAL

61. Desde hace tiempo se ha postulado la necesidad de realizar una reforma a fondo de nuestras leyes procesales, varias de las cuales, se encuentran totalmente anticuadas, si se toma en consideración, particularmente tratándose de los Códigos de Procedimientos Civiles del Distrito Federal y de numerosas Entidades Federativas, que provienen de la Ley española de Enjuiciamiento Civil de 1855, reformada en 1881.

62. Por otra parte, los estudios comparativos realizados por el distinguido procesalista español Niceto Alcalá-Zamora y Castillo, han demostrado que no existe una verdadera autonomía en la expedición de los códigos procesales civiles y penales en las Entidades Federativas, ya que en una gran parte de ellas se sigue sin menores cambios la legislación del Distrito Federal o la de carácter federal, de manera que resultaría conveniente, si no es posible llegar a una unificación formal a través de códigos únicos de carácter procesal, como ya existe en numerosos países federales, tales como Brasil y Venezuela en América Latina, y la República Federal de Alemania y Austria, entre los ordenamientos de Europa continental, entre otros, al menos podría intentarse la elaboración de bases generales, como se ha efectuado, por ejemplo, en la Unión Soviética.

63. Es cierto que se han realizado algunos intentos de reforma y actualización de varios ordenamientos procesales mexicanos, pero si pasamos una breve revista a dichos ensayos, veremos que los mismos han sido contraproducentes, tibios o insatisfactorios, no obstante que las transformaciones radicales del proceso moderno exigen que las reformas legislativas sean lo

suficientemente profundas para poder resolver los complejos problemas que se derivan de la creciente complejidad y del número de los conflictos jurídicos que se plantean ante los órganos de la jurisdicción.

64. Las modificaciones hasta ahora intentadas en el ordenamiento mexicano pueden dividirse en dos sectores fundamentales, uno de carácter procesal y el otro de naturaleza orgánica, respecto de los cuales procuraremos realizar una breve descripción panorámica.

65. A) Por lo que se refiere a la reforma procesal propiamente dicha, ésta se ha efectuado en diversas ramas de enjuiciamiento como la *civil*, *penal*, *laboral*, *de amparo* y *agraria*.

66. a) Por lo que se refiere al *proceso civil*, éste continúa esencialmente bajo la inspiración de los lineamientos exageradamente individualistas y liberales de la referida Ley de Enjuiciamiento Civil española de 1881, mencionada anteriormente, no obstante que en América Latina se observa un amplio y dinámico movimiento de reforma, como ha ocurrido con el Código Procesal Civil y Mercantil de Guatemala de 1964; el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación Argentina de 1967; el Código Procesal Civil Colombiano de 1970, y el Código Procesal Civil Brasileño que entró en vigor en 1974.

67. En efecto, por una parte, en los últimos años al menos tres códigos locales se han inspirado en el Anteproyecto de Código del Distrito Federal de 1948, que sin abandonar los lineamientos tradicionales contiene, así sea de manera limitada, algunos elementos de revocación, y esto ha ocurrido con los Códigos de Procedimientos Civiles de Sonora (1949), Morelos (1964) y Zacatecas (1966); y si bien se han expedido algunos otros en época reciente, como los de Puebla de 1956, Tamaulipas en 1961 y Nuevo León en 1973, los mismos poseen algunos aspectos peculiares pero escasamente innovativos.

68. Se han efectuado varios intentos de modernización respecto del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal, que se ha tomado como modelo de la mayor parte de los ordenamientos de las Entidades Federativas, pero gran parte de las reformas intentadas han sido de muy escasa significación, pudiendo citarse como la más importante la de 26 de febrero de 1973, que ha recibido críticas bastante severas por parte de un sector importante de la doctrina.

69. Se pueden señalar como los aspectos esenciales de dicha reforma de 1973, en primer término, la supresión del llamado juicio sumario, de manera que con excepción de los llamados procedimientos especiales, todas las controversias se tramitan en la llamada vía ordinaria; se pretendió establecer de manera obligatoria el sistema oral de recepción de las pruebas, con el propósito de atenuar el régimen desesperadamente escrito de nuestro sistema tradicional, que se ha pretendido sustituir con una oralidad más o menos atenuada, pero sin establecer las condiciones necesarias para su desarrollo y, por esto, estimamos que este ensayo está destinado al fracaso, como lo ha demostrado su aplicación en la práctica.

70. Finalmente, las mencionadas reformas de 1973, configuraron un pro-

cedimiento para algunos aspectos de las controversias en materia de derecho de familia, con algunos elementos dinámicos que superan el proceso civil tradicional, estableciendo el impulso oficial del procedimiento —incluyendo la posibilidad de iniciación de oficio— mayores facultades del juez para la dirección del proceso, pero sin realizar una verdadera transformación de sus atribuciones de manera que pueda actuar como el verdadero director y no un simple espectador del proceso.

71. b) Respecto del *proceso penal*, podemos señalar como la innovación más importante en este período, la reforma penal de 1971 tanto en los ordenamientos sustantivos como adjetivos del Distrito Federal, y en la cual tuvo una participación destacada el jurista Sergio García Ramírez, y que si bien se refirió en mayor extensión a la ejecución penal y al régimen penitenciario, sin embargo introdujo el procedimiento sumario, de carácter voluntario para el inculpado, tratándose de delitos cuya pena máxima aplicable no exceda de cinco años de prisión (artículos 305-312 del Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal), y que se desarrolla o al menos debiera desarrollarse, en forma rápida y expedita. Este procedimiento sumario tiene su antecedente en una reforma de la legislación penal y procesal penal del Estado de Chihuahua en el año de 1969.

72. c) En el *procedimiento laboral*, si bien la Ley Federal del Trabajo de 1970 no modifica los aspectos tradicionales del procedimiento ante los tribunales tripartitos calificados todavía como Juntas de Conciliación y Arbitraje, sin embargo adopta algunos instrumentos más ágiles, con la preocupación esencial de agilizar el procedimiento, que se ha vuelto sumamente lento y complicado, precisamente contra los lineamientos básicos del enjuiciamiento laboral, que exige precisamente lo contrario.

73. Entre los aspectos que descubrimos en dicha Ley de 1970, podemos señalar la conciliación voluntaria ante las Juntas de Conciliación; la recepción anticipada de elementos de convicción, como medios preparatorios, ante los mismos organismos; y particularmente una serie de reglas para evitar el principal obstáculo del desarrollo del procedimiento, que consistía en la constante desintegración de las propias Juntas en su calidad de órganos tripartitos, de manera que su presidente, que es realmente el juez profesional y técnico, se transforma en el nuevo ordenamiento en un verdadero juez instructor, que inclusive puede resolver varios aspectos procesales y sólo para las resoluciones importantes y el llamado laudo, que es la sentencia de fondo, se debe contar con los representantes del capital y del trabajo, pero procurando su sustitución en caso de ausencia.

74. d) En *materia de amparo* debemos señalar como importante la modificación de la fracción II del artículo 107 de la Constitución Federal, efectuada en octubre de 1962, y las reformas de la Ley de Amparo de enero de 1963 y de marzo de 1976, las cuales establecieron un nuevo procedimiento que ha sido calificado como "juicio de amparo en materia agraria ejidal y comunal" o "amparo social agrario", que por su trascendencia inclusive se ha concentrado en las reformas de 1976 en un nuevo libro, el segundo de la Ley de Amparo, la que a partir de entonces se ha dividido en libros, el

primero para los restantes sectores del amparo y el mencionado segundo, para la materia agraria.

75. En estas modificaciones no se hace otra cosa que introducir en el juicio de amparo administrativo, regido por el principio de "estricto derecho" del artículo 79 de la misma Ley de Amparo, los lineamientos del proceso social en el cual impera el llamado principio de "igualdad por compensación", que significa el otorgamiento de privilegios procesales a la parte débil (trabajador, campesino, asegurado), respecto de su contraparte (empresario, terrateniente, instituciones de seguridad social), para lograr la verdadera igualdad de las partes en el proceso.

76. Sería sumamente difícil describir todas las ventajas procesales establecidas en beneficio de los ejidatarios, comuneros y núcleos de población ejidal o comunal, pero que se condensan esencialmente en la institución calificada como "suplencia de la queja", que como aplicación del viejo principio *iuris novit curia*, obliga al juez a orientar a la parte débil, allegando o complementando elementos de convicción, a fin de llegar a una resolución justa de la controversia, y no simplemente legal.

77. En términos generales son acertadas las modificaciones de la Ley de Amparo, según las reformas de 1963 y 1976 en materia agraria ejidal y comunal, con algunos defectos técnicos fácilmente superables, pero no se ha intentado una revisión a fondo de los restantes sectores del amparo, en especial por lo que se refiere al amparo contra sentencias judiciales, que todavía mantienen en materia civil y administrativa la institución verdaderamente anacrónica del "amparo de estricto derecho", que constituye una verdadera reliquia en el proceso moderno.

78. e) *Respecto de los procedimientos agrarios*, la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, conserva los antiguos procedimientos de dotación, restitución y ampliación de tierras, aguas y montes y de los conflictos de límites entre ejidos y comunidades, pero perfecciona algunos otros debido a la influencia del destacado jurista Lucio Mendieta y Núñez, especialmente por lo que se refiere a la nulidad de actos y documentos agrarios, lo que resultaba indispensable debido a los problemas derivados de los fraccionamientos simulados para evitar afectaciones, y la expedición irregular de certificados de inafectabilidad, que posteriormente repercuten en la impugnación a través del amparo interpuesto por los propietarios, la cual ha estado bajo el ataque de las organizaciones campesinas, las que pretenden la supresión del propio amparo, al cual imputan el retardo en la ejecución de las afectaciones agrarias.

79. Tampoco nada se ha intentado y sólo se han iniciado estudios, para el establecimiento de una jurisdicción agraria, que es la tendencia que se observa en América Latina, como ha ocurrido en Bolivia (1952); Chile (1967); Perú (1969), y Venezuela (1976), y cuya necesidad se ha señalado reiteradamente en nuestro país.

80. B) *Desde el punto de vista orgánico* se han efectuado modificaciones en varias direcciones, pero ninguna de ellas puede considerarse realmente de fondo, si bien han mejorado relativamente la estructura y funcionamiento

de diversos sectores del organismo judicial, y por ello nos referiremos brevemente, al poder judicial federal, a los tribunales del Distrito Federal; y a la justicia administrativa.

81. a) Por lo que se refiere a los *tribunales federales*, son bien conocidas las reformas constitucionales y legales de 1951 y 1968, las que tuvieron como propósito esencial descargar al más alto tribunal de la República de un rezago crónico y abrumador, la primera al crear los tribunales colegiados de circuito y la última, al encomendar a los propios tribunales un sector muy importante de los juicios de amparo que correspondían a la Suprema Corte, dejando a ésta sólo los de mayor trascendencia jurídica, económica o social.

82. Se ha descargado a la propia Suprema Corte del conocimiento de un sector considerable de los juicios de amparo que anteriormente debía conocer, y por otra parte se han aumentado sustancialmente el número tanto de los propios tribunales colegiados de circuito como de los jueces de distrito, si se toma en consideración que en el año de 1951 se crearon cinco tribunales colegiados y funcionaban cuarenta y seis juzgados de circuito, y en el año de 1979, se cuenta con veintidós tribunales colegiados, divididos en doce circuitos, de los cuales nueve residen en la ciudad de México y seis en Guadalajara, divididos por materias, y además sesenta y siete juzgados de distrito, pero no se han efectuado modificaciones verdaderamente sustanciales, que hagan más expedita la administración de la justicia federal, especialmente en materia de amparo, y por el otro, permitan que la Suprema Corte realice su función primordial de guardián de la Constitución.

83. Para lograr lo anterior, consideramos que son esenciales cambios fundamentales, y no simplemente cuantitativos como hasta la fecha, y que son, además de los ya mencionados de la preparación de los jueces federales y la implantación de una auténtica carrera judicial; otorgar facultades discrecionales a la Suprema Corte de Justicia, en forma similar al procedimiento de *certiorari* estadounidense, a fin de que pueda resolver en forma discrecional sobre su competencia para conocer y resolver aquellos asuntos que posean importancia trascendente desde el punto de vista constitucional; y desde otro punto de vista, la superación de la tradicional "fórmula Otero" para adoptar el principio contrario de los efectos *erga omnes* de las sentencias que pronuncie la misma Suprema Corte sobre la inconstitucionalidad de las disposiciones legislativas, como se está imponiendo en la actualidad en forma paulatina pero inexorable, no sólo a través de los tribunales constitucionales europeos de tipo austríaco, sino también en América Latina, por conducto de la acción popular de inconstitucionalidad, surgida en los ordenamientos de Colombia y Venezuela en las primeras décadas de este siglo.

84. b) En relación con los *tribunales del Distrito Federal*, además de haberse aumentado considerablemente su número en los últimos años, deben señalarse dos modificaciones orgánicas importantes, que se refieren por una parte a la creación de los tribunales de familia y por la otra la sustitución de los llamados tribunales de menores por los consejos tutelares.

85. Respecto a los referidos tribunales de familia su establecimiento debe

considerarse como un paso importante en la configuración de organismos judiciales especializados en las materias crecientemente complejas de las relaciones jurídicas de nuestra época, en especial tratándose de la resolución de las cuestiones familiares cada vez más difíciles y técnicas, pero cuyo conocimiento se distribuía anteriormente entre los llamados juzgados pupilares y los jueces de primera instancia en materia civil, cuyo ineficacia en esta materia era patente.

86. Dichos tribunales de familia se introdujeron tanto en primera instancia como a través de Salas especializadas en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, por conducto de las modificaciones introducidas en el año de 1971 a la Ley Orgánica de los Tribunales del Fuero Común del Distrito Federal, de 26 de diciembre de 1968.

87. Si bien estas reformas recogieron las inquietudes hacia el establecimiento de organismos judiciales especializados de acuerdo con la evolución del derecho familiar, el que inclusive en el campo sustantivo tiende a adquirir caracteres peculiares dentro del derecho privado, no se tomaron en cuenta las experiencias de otros países latinoamericanos, especialmente la Ley de Tribunales de Familia de Guatemala, según Decreto-Ley número 206 de 7 de mayo de 1964, y por ello, si bien debe considerarse un adelanto respecto de la situación anterior en la que imperaba el descuido respecto a la tutela de las relaciones familiares.

88. En las citadas reformas se incurrió el grave error de conferir a dichos tribunales mexicanos de lo familiar competencia, no sólo respecto de controversias sobre las propias relaciones familiares y las del estado civil, capacidad de las personas y derivadas del parentesco, sino también todo lo relativo a los juicios sucesorios, que sólo de manera muy forzada pueden vincularse directamente con las cuestiones de familia, por lo que se desvirtúa totalmente la función de los citados juzgados, tomando en cuenta la profusión de procedimientos y controversias sucesorias que se tramitan en el Distrito Federal, y por otra parte, tampoco se ha dotado a dichos juzgados de lo familiar con suficiente personal técnico, indispensable para realizar sus funciones, tales como médicos, sicólogos y trabajadores sociales, por lo que es posible afirmar que sólo se ha dado un paso muy vacilante en esta materia tan importante.

89. c) La introducción de los *consejos tutelares para menores infractores* en el Distrito Federal se produjo por la ley de este nombre, promulgada el 26 de diciembre de 1973, que toma en cuenta las experiencias de algunos ordenamientos locales y también de Latinoamérica, habiendo sustituido a la Ley Orgánica y Normas de Procedimiento de los Tribunales de Menores y sus Instituciones Auxiliares en el Distrito y Territorios Federales, de 22 de abril de 1941, derogando también varias disposiciones del Código Penal para el Distrito Federal.

90. Estas instituciones no son estrictamente jurisdiccionales, no obstante lo cual deben realizar una labor muy importante en el campo de la delincuencia juvenil, que constituye uno de los más complejos de las ciudades modernas, y a nuestro modo de ver, deben considerarse como un adelanto

respecto de los anteriores tribunales de menores, ya que el espíritu de los nuevos Consejos, con un acento en el carácter preventivo de sus funciones, pueden tener una eficacia superior a los tribunales suprimidos, aun cuando todavía es demasiado pronto para poder emitir un juicio sólido sobre sus funciones.

VIII. EL PROBLEMA DEL ACCESO A LA JUSTICIA

91. Uno de los aspectos más complejos de la administración de justicia en nuestra época es el relativo a la realización efectiva del derecho de todo gobernado para acudir a los tribunales planteando los conflictos jurídicos de los cuales formen parte, ya que para que el derecho constitucional de acción, reconocido por la gran mayoría de las Constituciones modernas e inclusive consignado en documentos y pactos internacionales sobre derechos humanos, tenga una verdadera aplicación, es preciso remover varios obstáculos de carácter material, entre los cuales figuran como los más importantes, los de la carencia de recursos para obtener un asesoramiento técnico de carácter jurídico y para cubrir los costos del proceso, cada vez más elevados.

92. De acuerdo con los principios tradicionales del proceso liberal e individualista que imperó en el siglo XIX, toda persona tenía derecho a acudir a los tribunales para hacer valer sus derechos en condiciones de plena igualdad, y cuando carecía de recursos para obtener el auxilio de un abogado defensor y cubrir los gastos que originaba el proceso, si demostraba esta situación de "pobreza", se le designaba un abogado que prestaba sus servicios en forma gratuita y voluntaria, y se le eximía de los gastos del juicio.

93. En el ordenamiento mexicano todavía funciona en la actualidad este concepto que la doctrina ha calificado de "caritativo" para lograr el acceso a los tribunales por parte de todos los gobernados, ya que como se ha mencionado anteriormente, el artículo 17 constitucional ha establecido, desde el precepto del mismo número de la Carta Federal anterior de 1857, el principio de la gratuidad de la prestación jurisdiccional, al prohibir las llamadas "costas judiciales", y además, se ha regulado el sistema de los llamados "defensores de oficio", en materia civil y penal, y de los funcionarios calificados como "procuradores", en otras ramas de enjuiciamiento como la laboral, agraria y de menores, con el objeto de prestar asesoría gratuita por parte de estos funcionarios que desempeñan sus servicios a cargo del Estado, a todos aquellos justiciables que carezcan de los recursos económicos para acudir ante los tribunales a solicitar la prestación jurisdiccional.

94. Pero la experiencia ha demostrado, inclusive en los países de mayor desarrollo jurídico, económico y social, que estos instrumentos tradicionales son insuficientes en nuestra época para resolver el angustioso problema de un sector importante de los gobernados, cuya proporción aumenta en forma considerable en los países en vías de desarrollo como el nuestro, que no pueden defender sus derechos e intereses legítimos ante los órganos juris-

dicionales, por carecer de los recursos necesarios para hacerlo, lo que afecta no sólo a los que se han calificado como "pobres", es decir a los que se encuentran en una situación de desamparo económico, sino también respecto de los justiciables que perciben ingresos medios, pero insuficientes para acudir a la vía judicial.

95. A todo lo anterior deben agregarse otros fenómenos surgidos en la compleja realidad jurídica contemporánea, entre los cuales podemos señalar, por una parte, la necesidad de la prestación de los servicios jurídicos no sólo en el campo procesal, sino también y fundamentalmente en el ámbito de la prevención jurídica, es decir, respecto de todos los actos y situaciones cada vez más numerosos, que por su complejidad requieren de asesoramiento, ya que como lo ha señalado certeramente el ilustre jurista italiano Norberto Bobbio, según lo apuntamos anteriormente, el ordenamiento jurídico de nuestra época no sólo debe tener la finalidad de sancionar las conductas antijurídicas, sino cada vez más, alentar y promover el cumplimiento de las normas, a través de lo que ha calificado como función "promocional del Derecho".

96. Otro aspecto importante es el relativo a la tutela judicial de los derechos colectivos de algunos sectores sociales no organizados, calificados como "intereses jurídicos difusos", que están transformando los conceptos clásicos de legitimación y de capacidad procesales, en cuanto no resulta posible establecer con precisión a sus representantes, y entre estos intereses colectivos podemos señalar los de los consumidores, los habitantes de los barrios miserables, los afectados por la contaminación ambiental, los usuarios de los servicios públicos, etcétera, respecto de los cuales se han estado configurando instrumentos procesales para tutelarlos.

97. En esta materia del acceso de los gobernados a la prestación jurisdiccional, la doctrina contemporánea ha señalado que el derecho individual clásico de la acción se está transformando en un derecho de proyección social, que tiende no sólo a la posibilidad de acudir ante los tribunales para la defensa de los derechos individuales de los gobernados, sino al establecimiento de un verdadero *derecho material a la justicia*, el cual requiere de la remoción de los obstáculos de carácter económico y social que impiden su efectiva realización.

98. En el ordenamiento jurídico mexicano se han hecho esfuerzos muy débiles y desarticulados para solucionar los grandes problemas del acceso a la justicia, que continúa como una simple posibilidad formal para lograr la prestación jurisdiccional en los términos del artículo 17 constitucional, si se toma en cuenta, que con excepción de la reciente Procuraduría de la Defensa del Consumidor, a la que nos referiremos más adelante, no se han superado los instrumentos clásicos de la gratuidad de la justicia y de los defensores de oficio o procuradores del trabajo, agrarios y de menores, los que son insuficientes para prestar una asesoría adecuada en el campo del proceso, pero menos aún en el ámbito de la prevención jurídica.

99. Sería muy complicado trazar un panorama así sea superficial de los instrumentos que se han perfeccionado en varios ordenamientos contempo-

ráneos, para resolver satisfactoriamente los graves problemas del acceso a la justicia, y por ello nos limitaremos a señalar como ejemplos los de algunos países angloamericanos que son los más desarrollados, y una breve mención a los ordenamientos de Europa continental que también pretenden configurar instrumentos eficientes en esta materia.

100. La necesidad de actualizar los conceptos tradicionales del acceso a la jurisdicción se planteó primeramente en el derecho británico en los primeros años posteriores a la segunda guerra mundial, ya que desde 1949 se inició un movimiento que cristalizó en la creación de un sistema de servicios legales no solamente en el campo judicial (*Legal Aid*), sino también en el preventivo (*Legal Advice*), administrado con fondos del gobierno británico, por la *Legal Society*, que es la organización de los *Solicitors*, la que presta asesoría a través de abogados pagados con dichos fondos públicos, a las personas que lo requieran, en proporción a sus ingresos, y que paulatinamente ha desembocado en una institución de seguridad social, paralela a la prestación de servicios médicos y asistenciales.

101. En los Estados Unidos esta evolución se inició en el año de 1964 en virtud de la *Economic Opportunity Act* expedida en ese año, que creó un programa de servicios legales, que desembocó en la creación de las llamadas oficinas legales de barrio (*Neighborhood Law Offices*) integradas por abogados de tiempo completo cuyos sueldos son cubiertos con fondos públicos tanto federales como locales, y que prestan tanto asesoría preventiva como procesal a las personas de las zonas menos favorecidas. El sistema se ha ido extendiendo paulatinamente, hasta que en el año de 1974 se estableció un organismo público descentralizado de carácter federal para coordinar el suministro de los fondos federales a un gran número de oficinas de servicios legales, y que tiene el nombre de *Legal Services Corporation*.

102. Para tener una idea de la importancia económica de tales servicios, podemos señalar que según el último informe del mencionado organismo, que abarca de primero de octubre de 1976 a treinta de septiembre de 1977, se suministraron a las mencionadas oficinas, con independencia de los fondos de carácter local, *ciento veinte millones de dólares*, en relación con *ciento doce*, en el año anterior, y que contrasta con la suma de *veintidós millones de dólares*, aportada por el gobierno federal de los Estados Unidos en el año de 1966.

103. Por otra parte, han seguido muy de cerca el sistema de prestación de servicios legales según el modelo británico, varios países de la *Commonwealth* como las provincias canadienses de Ontario (1966) y Quebec (1972), así como Nueva Zelanda (1969), y también Israel (1972), que sin pertenecer a la Comunidad británica, sigue muy de cerca sus lineamientos jurídicos.

104. Por lo que se refiere a los ordenamientos continentales europeos, son varios los países que han establecido sistemas modernos de servicios legales, entre ellos Francia (1972), Suecia (1972), e Italia, exclusivamente en materia de controversias laborales (1973), a lo cual debe agregarse la transformación del llamado derecho pobreza (*Armenrecht*) en los ordenamientos procesales de la República Federal de Alemania y de Austria —en la inteli-

gencia de que en este último país, a partir de 1973, se ha cambiado dicha expresión por la más significativa de *Verfahrenshilfe* o ayuda procesal— ya que se han incrementado sustancialmente los honorarios de los abogados privados que son designados defensores por los tribunales, y por otra parte, se han desarrollado especialmente en la propia República Federal de Alemania y en Suiza, los llamados “seguros jurídicos”, es decir los prestados por las empresas de seguros para cubrir los riesgos derivados de los servicios legales, y que en México se han introducido muy recientemente, pero limitados a los servicios legales necesarios en caso de accidentes de automóvil.

105. En nuestro país, y en general en Latinoamérica, sólo muy recientemente se ha despertado el interés de los juristas para encontrar nuevos instrumentos a los problemas de acceso a la justicia por parte de los justiciables de escasos o aun de recursos medios, ya que todavía se mantienen los conceptos tradicionales de la asistencia jurídica exclusivamente procesal por parte de abogados que dan asesoría gratuita, o bien por conducto de defensores o procuradores de oficio, sin extender dicha asesoría al campo preventivo que asume o debiera asumir cada vez mayor importancia.

106. Sólo se advierte un principio de solución bastante modesto pero nada despreciable, por conducto de la reciente Procuraduría Federal del Consumidor, con antecedentes en instrumentos similares en las legislaciones de Venezuela y Costa Rica, de acuerdo con la ley mexicana de 19 de diciembre de 1975, que entró en vigor el 5 de febrero de 1976, organismo que entre otras funciones, tiene la de prestar asesoramiento jurídico preventivo a los consumidores en relación con los proveedores de bienes y servicios; además, si las partes lo aceptan, puede realizar funciones de amigable componedor o de árbitro privado, e inclusive, cuando los consumidores individuales le otorgan mandato, puede representarlos judicialmente en la defensa de sus derechos e intereses legítimos.

107. Pero no se avizora la introducción de instrumentos procesales para la tutela de los llamados “intereses difusos”, es decir, aquellos de carácter colectivo que pertenecen a grupos o sectores no organizados, los que han sido objeto de soluciones legislativas y procesales en algunos ordenamientos contemporáneos, entre los cuales destacan los establecidos en los Estados Unidos a través de las llamadas *Class Actions* y en Inglaterra con el nombre de *Relator Actions*, las que pueden ser interpuestas por un pequeño grupo de afectados en representación de todos los demás, o bien por asociaciones privadas establecidas para la defensa de dichos intereses colectivos, en la inteligencia de que la sentencia recaída en los procesos respectivos, beneficia, si se considera fundada la reclamación, a todo el sector afectado.

108. Para dar algunos ejemplos de la eficacia de estos instrumentos procesales, es posible destacar que especialmente en los Estados Unidos han prosperado *Class Actions* en beneficio de adquirentes de automóviles, cuyos modelos se consideraron defectuosos, o bien de los habitantes de un barrio que sufrieron perjuicios por obras públicas o por actividades contaminantes de algunas empresas, etcétera, situaciones en las cuales la reclamación fue planteada por un sector reducido pero cuya resolución benefició a todos

los afectados, los cuales recibieron una indemnización o reparación de los daños sufridos, a pesar de no haber participado en el proceso.

109. De la brevísima descripción anterior es fácil percatarnos que nos encontramos todavía muy lejos de alcanzar el desarrollo procesal en particular y jurídico en general, que nos permita solucionar los problemas de nuestros días, debido a la necesidad de lograr un verdadero acceso a la justicia y no una simple posibilidad formal de la prestación jurisdiccional, en beneficio de los justiciables de menores recursos, así como respecto de la tutela de los intereses jurídicos difusos, que son cada vez más importantes en la vida contemporánea, y si bien no resultaría conveniente ni factible introducir sin mayor reflexión las soluciones y métodos establecidos en otros ordenamientos, sí resulta necesario analizarlos para confrontarlos con nuestra realidad social, y encontrar nuestros propios instrumentos, que ya resultan urgentes.

IX. LA FUNCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO Y DEL ABOGADO EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

110. A) El ministerio público, tal como funciona en el ordenamiento mexicano, requiere de modificaciones esenciales para cumplir con su función esencial de colaboración con el organismo judicial, ya que su actual regulación constitucional y legislativa adolecen, en nuestra opinión, de graves confusiones que es necesario superar.

111. En efecto, en primer término advertimos que en nuestro ordenamiento, el ministerio público depende totalmente del organismo ejecutivo, tanto en el ámbito federal y con mayor razón en las Entidades Federativas, por lo que carece de autonomía para el ejercicio de sus actividades, particularmente como titular del ejercicio de la acción penal, ya que la experiencia nos ha demostrado, en especial tratándose de las Entidades Federativas, que el propio Ministerio actúa de acuerdo con el principio de oportunidad y no según el de legalidad, que es el que teóricamente consagra nuestro sistema jurídico.

112. La situación anterior se agrava considerablemente en virtud de la interpretación discutible que se ha hecho, tanto por los Códigos de Procedimientos Penales, como por la jurisprudencia, en el sentido de que el artículo 21 de la Constitución Federal otorga al propio ministerio público, el monopolio del ejercicio de la acción penal, privando a las víctimas del delito o a sus causahabientes, de toda intervención en el proceso penal, a no ser en cuanto a la reparación del daño o la responsabilidad civil, sin posibilidad de impugnar judicialmente las determinaciones del propio ministerio público en cuanto al no ejercicio de la acción penal, el desistimiento de la propia acción o la formulación de conclusiones no acusatorias vinculantes para el juez de la causa, con todo lo cual se deja prácticamente en manos del referido ministerio público, en forma absoluta, los aspectos esenciales de la acusación, sin instrumentos eficaces de control.

113. En realidad, existe en nuestro ordenamiento constitucional una confusión que compartimos con varios países latinoamericanos, entre la función del ministerio público como colaborador del juez, no sólo en el proceso penal en el cual asume el papel de parte acusadora, sino en otras ramas de enjuiciamiento, en las cuales tutela intereses de carácter social; con la asesoría jurídica del gobierno tanto federal como de los Estados, no obstante que se trata de dos actividades que en muchos aspectos son incompatibles y contradictorias, y por lo mismo, deben pertenecer a organismos diversos.

114. En virtud de que el propio ministerio público, en su configuración actual, abarca varias instituciones que le otorgan un carácter ambiguo, si se piensa que se han confundido las funciones del viejo promotor o procurador fiscal español, con el ministerio público en estricto sentido que es de origen francés, e inclusive con el *Attorney General* de los países angloamericanos, en el cual predomina la atribución de asesoría y representación jurídica de los intereses del organismo ejecutivo.

115. En virtud de lo anterior, se han propuesto varias modificaciones sustanciales por parte de un sector importante de la doctrina mexicana, en primer lugar en cuanto a la necesidad de independizar al ministerio público del ejecutivo, para incorporarlo ya sea al organismo judicial, o bien configurarlo como institución autónoma, y a este respecto podemos mencionar que en el Primer Congreso Mexicano y Segundas Jornadas Latinoamericanas de Derecho Procesal, que se efectuaron en la ciudad de México en el mes de febrero de 1960, se aprobó por aclamación la recomendación en el sentido de que: "El ministerio público debe ser un órgano independiente del Poder Ejecutivo y gozar de las prerrogativas de inamovilidad y demás garantías constitucionales reconocidas a los miembros del Poder Judicial".

116. En una segunda dirección, se ha propuesto, recogiendo una idea postulada por el distinguido jurista mexicano Luis Cabrera en el Congreso Jurídico Nacional de 1932, la separación de las dos funciones incompatibles del ejercicio de la acción penal y la asesoría jurídica y representación de los intereses del organismo ejecutivo, atribuyéndolo e instituciones diversas, tal como ha ocurrido en la Constitución venezolana de 1961, de acuerdo con la cual la asesoría jurídica del gobierno se concentra en la figura del llamado Procurador General, y la función del ministerio público se atribuyen al organismo encabezado por el Fiscal General.

117. En este sentido, debe mencionarse la propuesta aprobada en el Primer Congreso Latinoamericano de Derecho Constitucional efectuado también en la ciudad de México durante los días 25 a 30 de agosto de 1975, y que si bien se refirió en general a los ordenamientos constitucionales latinoamericanos, resulta plenamente aplicable a la legislación mexicana, en el sentido de: "...darle independencia al ministerio público respecto del ejecutivo, separando las atribuciones de asesoría y representación del gobierno, de las de representación social y persecución de los delitos, ya que esta última requiere de autonomía..."

118. También debemos destacar las conclusiones sobre el tema la función constitucional del ministerio público, aprobadas en el Segundo Congreso

Mexicano de Derecho Constitucional, efectuado en la Escuela de Estudios Profesionales Acatlán, Estado de México, durante los días 16 a 21 de abril de 1978, también proponiendo la separación entre las funciones incompatibles de asesoría y representación jurídica del ejecutivo, de la relativa a la persecución de los delitos y ejercicio de la acción penal, que se encuentran indebidamente atribuidas en el ordenamiento mexicano al procurador general de la República y a los procuradores de las Entidades Federativas, pudiendo quedar las primeras en el ámbito de los citados procuradores, y encomendarse a un organismo autónomo, independiente del Ejecutivo, las atribuciones propias del ministerio público.

119. B) También la institución de la abogacía requiere de transformaciones profundas en sus relaciones con la administración de la justicia mexicana, ya que la propia abogacía se ha formado dentro del concepto tradicional del profesionista liberal que tiene a su cargo la defensa de los intereses privados, y por ello no se ha considerado a su actividad encuadrada dentro de la función judicial, ni tampoco ha sido incorporada sino en forma muy indirecta en los textos constitucionales de los países latinoamericanos.

120. Esta concepción decimonónica ha sido criticada en los últimos años por numerosos juristas, con motivo de la reforma de los planes y programas de estudio, así como de los métodos de enseñanza, en nuestras escuelas y facultades de derecho, ya que así como ha cambiado el concepto del proceso y de la función jurisdiccional, también se ha modificado la idea de la actividad del abogado, el cual no debe considerarse como un sujeto privado, sino como un colaborador activo e indispensable del juzgador en la resolución justa y no solamente formal, de las controversias.

121. La transformación de la función del abogado, está estrechamente relacionada con el acceso de los particulares a la prestación jurisdiccional, que abordamos sumariamente en el inciso anterior de este trabajo, pero es suficiente por el momento destacar que los abogados de nuestra época, y con mayor razón en un país en vías de desarrollo, deben realizar una función pública, estrechamente vinculada a la prestación jurisdiccional, por lo que, como ocurre con el ministerio público, aun cuando desde un ángulo diverso, también deben considerarse comprendidos dentro de la función judicial, entendida en sentido amplio.

122. Lo anterior no será una tarea sencilla, en cuanto implica el cambio de numerosos esquemas tradicionales, empezando por modificar la enseñanza del derecho en las escuelas y facultades de derecho, de modo que transforme a sus egresados en juristas dotados con un espíritu de servicio social frente al egoísmo profesional que ha imperado hasta la fecha.

123. En el mencionado Primer Congreso Latinoamericano de Derecho Constitucional, se aprobó una proposición en el sentido de que la abogacía debía configurarse "con un nuevo espíritu de servicio social, que le permita abandonar su papel tradicional de profesionista liberal, para asumir la de colaboración efectiva con el juzgador".

124. Por otra parte, una reforma de la abogacía mexicana debe estar vinculada con el establecimiento del principio de la colegiación obligatoria, que

ha tropezado con la resistencia de numerosos profesionistas que tienen el temor de ver limitada su libertad de acción, y además debido a una interpretación muy discutible y decimonónica del artículo 5° de la Constitución Federal sobre la libertad de trabajo, y por tanto, de actividad profesional, ya que en numerosas cartas fundamentales, inclusive de Latinoamérica, existen disposiciones similares que no han sido obstáculo para el establecimiento de la citada colegiación obligatoria.

X. CONCLUSIONES

125. De las breves reflexiones anteriores, podemos extraer las siguientes conclusiones:

126. *Primera.* Para efectuar un diagnóstico serio de la situación actual de la administración de justicia en México, es necesario contar con un apoyo estadístico suficiente, ya que el existente es limitado y fragmentario, y además se requieren estudios sociológicos de conjunto que nos otorguen una base empírica para poder conocer realmente el alcance de dicha situación. Un primer paso, pues, debe dirigirse a reunir estos elementos.

127. *Segunda.* Desde un ángulo estrictamente jurídico, la primera observación que podemos hacer es la relativa, a que en nuestro país, no obstante habernos inspirado en el sistema federal de los Estados Unidos, sólo desde un punto de vista puramente formal funcionan dos esferas jurisdiccionales: la federal y la de las Entidades Federativas, pero materialmente sólo existe un grado de jurisdicción, ya que por conducto del juicio de amparo, especialmente en cuanto a la impugnación de las resoluciones judiciales, los tribunales locales se encuentran subordinados a los federales, en los cuales se concentran todos los asuntos judiciales del país.

128. *Tercera.* Para lograr una organización más eficiente de nuestro sistema judicial, se debe partir de esta base real de la unidad jurisdiccional, y tratar de lograr una coordinación entre la estructura de los tribunales locales, que poseen una base tradicional hispánica, con el poder judicial federal, inspirado en el modelo norteamericano. En materia laboral se reconoce este fenómeno, en cuanto se está solicitando la llamada federalización, en realidad centralización, de la organización y funcionamiento de las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

129. *Cuarta.* Estrechamente vinculada con la organización jurisdiccional, se encuentran las llamadas garantías judiciales, es decir, los instrumentos jurídicos para lograr la independencia e imparcialidad del juzgador, entre las cuales destacan la designación, la estabilidad, la remuneración y la responsabilidad de los integrantes de la judicatura, y todos estos aspectos están defectuosamente establecidos, particularmente en el ámbito local y en especial por lo que se refiere a la *inamovilidad*, que sólo existe para los jueces federales, y a la vista se encuentra el resultado de esta institución, en virtud de la independencia y autoridad que han alcanzado los tribunales federales.

130. *Quinta.* Un sector que se encuentra claramente descuidado en nuestro

ordenamiento judicial, es el relativo a la preparación y selección de los aspirantes a la judicatura, ya que, contrariamente a lo que está ocurriendo en numerosas legislaciones contemporáneas, en nuestro país no existen estudios de especialización para los candidatos, ni menos aún escuelas judiciales, que permitan una debida selección de los mismos, ya que es suficiente la licenciatura para poder acceder a los cargos judiciales. Sólo podemos señalar como un cambio favorable el establecimiento del Instituto de Especialización Judicial dependiente de la Suprema Corte y que inició sus actividades en 1978.

131. *Sexta*. La creciente complejidad de los conflictos jurídicos, exige una mayor preparación de los aspirantes a las funciones judiciales, y por ello es necesario, en forma paralela a las medidas que se han implantado en las ciencias de la salud, establecer un *plan nacional de especialización* para las diversas profesiones jurídicas, y particularmente para los que pretendan ingresar a los cargos judiciales y del ministerio público.

132. *Séptima*. Tampoco existe una verdadera *carrera judicial*, la que implica el ingreso y la promoción a través de exámenes de oposición y concursos de méritos, ya que en la esfera federal sólo se ha implantado un simple escalafón. Pero la carrera judicial requiere de un organismo que pueda vigilar su cumplimiento, y además tenga la posibilidad de establecer correcciones disciplinarias, y este organismo, que cada día se extiende con mayor vigor es el denominado *Consejo Judicial o de la Magistratura*, cuya implantación se propuso para nuestro país desde el segundo Congreso Mexicano de Derecho Procesal, efectuado en Zacatecas en 1966.

133. *Octava*. Un problema esencial es el relativo a la lentitud de los procesos, que constituye una enfermedad universal, pero que en nuestro ordenamiento resulta desesperante, pero que no depende exclusivamente de nuestras envejecidas leyes procesales, sino del fenómeno de la *inactividad procesal*, que en mucho está relacionada con la defectuosa organización judicial y la carencia de preparación de jueces y abogados.

134. *Novena*. El proceso en nuestro país es sumamente oneroso, pues si bien es verdad que nuestra Constitución Federal ha prohibido las costas judiciales, éstas se cobran subrepticamente en numerosos tribunales locales, y por otra parte, las costas procesales son muy elevadas, particularmente por la lentitud del procedimiento, pero además, se ha demostrado que la onerosidad del proceso se acrecienta en sentido inverso a su importancia económica, de manera que proporcionalmente, los juicios de menor cuantía son los más costosos, desalentando a los justiciables de escasos y aun medianos recursos, para la defensa judicial de sus derechos.

135. *Décima*. También resulta necesaria una reforma procesal a fondo, pues si bien es verdad que se han intentado algunas, casi siempre débiles y fragmentarias, es preciso realizar un estudio de conjunto, y por una parte establecer bases uniformes del procedimiento civil y penal, que realmente carece de autonomía en las Entidades Federativas, ya que en términos generales se toman como modelo a los códigos del Distrito o los Federales; y en segundo término, en dichas bases deben determinarse principios esenciales, tales como la mayor autoridad del juzgador, el sistema razonado de valoriza-

ción de las pruebas; vigorización de las medidas cautelares; limitación de las impugnaciones; protección de los intereses colectivos y difusos, etc.

136. *Décima primera.* El derecho individual de acción para solicitar la prestación jurisdiccional, se ha transformado paulatinamente en un derecho de proyección social, es decir de justicia social, en la concepción de Cappelletti, en el sentido de que debe tener un verdadero contenido material para que pueda considerarse como un derecho a la justicia. Pero esta aspiración sólo es posible si se introducen instituciones que permitan a los justiciables de escasos o medianos recursos acceder a la prestación jurisdiccional, a través de los instrumentos de asistencia jurídica, que se han llegado a regular en algunos ordenamientos, como una *institución de seguridad social*.

137. *Décima segunda.* Nuestras actuales instituciones de gratuidad de la justicia y las defensorías de oficio, o inclusive las diversas procuradurías que se han establecido como la del trabajo y la de menores, no son suficientes para lograr este acceso a la justicia, y por ello sería necesario ampliar considerablemente la asesoría jurídica inclusive en los aspectos preventivos, de tal manera que pueda considerarse como una institución de seguridad social. En este sentido constituye un inicio la reciente Procuraduría de la Defensa del Consumidor, que realiza parcialmente estas actividades de asesoría jurídica y de arbitraje voluntario en beneficio de los débiles en el consumo.

138. *Décima tercera.* En la función judicial en sentido amplio deben quedar comprendidos tanto el ministerio público como los abogados, ya que estos últimos ya no deben estimarse como profesionistas liberales sino como auxiliares y colaboradores del juez para la correcta administración de la justicia. En ambos casos se requieren transformaciones profundas, pues respecto del ministerio público es preciso atenuar su excesivo peso como acusador en el proceso penal, y además independizarlo del ejecutivo, y en cuanto al abogado, debe dársele una preparación que le permita colaborar en la resolución de los grandes problemas sociales de nuestro país, uno de los cuales es precisamente la superación de los defectos en la administración de justicia y, por supuesto, debe terminarse con la atomización profesional a través de la colegiación obligatoria.

139. *Décima cuarta.* Corregir las deficiencias de que adolece la administración de justicia en México, no es tarea sencilla y sí por el contrario muy compleja, pues no es suficiente realizar críticas lapidarias o mostrar un escepticismo negativo y menos aún incurrir en exageraciones o en generalizaciones indebidas, ya que los problemas que afrontamos no son exclusivos de nuestro ordenamiento, sino que las compartimos en primer término con los restantes países latinoamericanos pero también en alguna medida con aquellos de un alto grado de desarrollo jurídico. Es preciso conocer dichos problemas en su verdadera dimensión y en esta visión superficial nos hemos limitado a señalar algunos de los más evidentes, y además, se debe realizar un esfuerzo lento y paulatino, pero continuado, para proponer las soluciones, nada sencillas, que puedan mejorar nuestro ordenamiento judicial.

140. Si el juez es la figura central del derecho, como lo señalara el ilustre Carnelutti, corresponde a los estudiosos del derecho y en general a los de

las ciencias sociales, el encontrar los instrumentos adecuados para que recobre la majestad de sus funciones, y evitar que ocurra lo que desafortunadamente está pasando, de que la función jurisdiccional sea desplazada por la administración y por la política.

Héctor FIX-ZAMUDIO