

LOS RETOS DEL JUZGADOR ADMINISTRATIVO ANTE LA GLOBALIZACIÓN

Magistrado Cesar Octavio Irigoyen Urdapilleta*

*Magistrado Supernumerario adscrito a la Presidencia
del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*

ABSTRACT: En el artículo se identifica cómo la globalización ha impactado la función del juzgador administrativo, señalándose algunos temas en donde el reto para el juzgador administrativo se presenta con mayor claridad, cuya atención exige realizar esfuerzos de reflexión prospectiva frente a una realidad que cambia drásticamente sin seguir modelos previos; y que son: i) internacionalización del derecho, ya que cada día es más común resolver controversias administrativas aplicando derecho internacional; ii) la formación del juzgador administrativo, que al no ser un juez ordinario merece especialización continua; iii) la aplicación de las medidas cautelares, cuya eficacia salvaguarda incluso el prestigio de la impartición de justicia; iv) la transparencia en la función jurisdiccional, que no se limita a la publicidad de las decisiones jurisdiccionales, sino que incluye el manejo de las instituciones judiciales y su presupuesto; v) la tecnología como instrumento de eficiencia, que exige el abandono de paradigmas.

INTRODUCCIÓN. LOS RETOS DEL JUZGADOR ADMINISTRATIVO. INTERNACIONALIZACIÓN DEL DERECHO. LA FORMACIÓN DEL JUZGADOR ADMINISTRATIVO. MEDIDAS CAUTELARES. TRANSPARENCIA. TECNOLOGÍA. BIBLIOGRAFÍA.

INTRODUCCIÓN

Cuando se habla de globalización se utiliza una expresión que refleja con mayor fidelidad la crisis de los paradigmas modernos, pues dicho concepto fue utilizado en un principio para señalar el fenómeno expansivo de la movilidad de los capitales y de las inversiones como consecuencia de una economía mundial en progresiva apertura. Globalización es hoy en día un término que denota la inevitable e insoslayable interacción entre las distintas unidades político-geográficas en prácticamente cualquier ámbito del quehacer humano.

*Maestro en Derecho

Un mundo en el que las distancias ya no representan obstáculos para la comunicación y el intercambio de las ideas, donde los acontecimientos se suceden a una velocidad sorprendente con repercusiones no solamente a nivel local o regional, sino global. En este mundo de la información computarizada, los juzgadores estamos llamados a contribuir en la construcción de una paz verdadera y un orden jurídico orientado hacia la justicia social. Pero aún más, los retos de la globalidad nos obligan a estar a la altura adecuada de la dimensión de la nueva problemática jurídica para regular normativamente una realidad que sufre cambios irreversibles, que exigen al juzgador el despliegue de una enorme creatividad para satisfacer las necesidades de un mundo, de una sociedad internacional en constante transformación y en donde la desigualdad es un fenómeno latente.

El ámbito jurídico es uno de los espacios globalizados en los que la acción del Estado se ve limitada por fenómenos que escapan a su control territorial. Entre ellos, podemos identificar algunos que tienen relación con la competencia del juzgador administrativo, entre las que -de manera enunciativa- podemos mencionar: el derecho del medio ambiente, la propiedad intelectual, la internacionalización del derecho con la consecuente reforma del derecho nacional, la prestación de servicios, el derecho tributario, el comercio exterior, entre otros. Abordar el alcance de cada tema, rebasaría la finalidad del presente trabajo, por lo que únicamente señalaremos algunos aspectos de la actividad del juzgador administrativo que merecen atención, a fin de preservar los derechos y libertades de los justiciables en el nuevo milenio que inició.

Los retos del juzgador administrativo

La justicia administrativa -siguiendo a Eduardo García de Enterría- "*es una creación jurídica completamente nueva sin raíces en los grandes fundamentos del Derecho Occidental, el Derecho Romano, el Derecho Germánico, el ius commune medieval o moderno, el common law, el Derecho Natural de Gentes. Surge a fines del siglo XVIII, se consolida en el XIX, tiene un espectacular despliegue a lo largo del XX, y en los albores del nuevo siglo se nos presenta como una de las piezas centrales e ineludibles de lo que llamamos el Estado de Derecho*".¹ Por tanto, la novedad de la justicia administrativa exige realizar esfuerzos de reflexión prospectiva frente a una realidad que cambia en un mundo globalizado.

¹ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, "*La Justicia Administrativa en el cambio de siglo*"; Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, S.C.; México, 2003; p. 19.

Ahora bien, impartir justicia es una de las funciones más elevadas a que puede aspirar quien ejerce la abogacía, ya que el valor que prevalece como principio y fin de dicha actividad es la justicia.

La trascendencia de una sentencia es innegable, en ella puede ir la vida, la libertad, el honor, el patrimonio de una persona. Recordemos las palabras que William Shakespeare pone en boca del Rey Enrique V, cuando al solicitar un fallo en la que se interprete en su favor la ley sálica para ascender al trono francés, le exige al obispo de Canterbury que le explique su decisión, justa y religiosamente, con pormenores, sin arreglar, falsear o torturar su erudición, sin imponer una decisión cuya legitimidad no corresponda con los colores naturales de la verdad, porque *“(...) Dios sabe cuánta gente ahora saludable tendrán que verter su sangre en apoyo de aquello que vuestra eminencia nos impulse (...) [y] cada una de cuyas inocentes gotas sería un suspiro, una queja cruel contra el responsable de haber afilado la espada causante de tan vasta y rápida mortandad”*.

Por lo expuesto, señalemos algunos temas en donde el reto para el juzgador administrativo se presenta con mayor claridad, y cuya atención eficaz permitirá proteger los derechos y libertades de los gobernados, ya que en manos de los jueces está la efectividad real del Derecho y la confianza popular en la administración de justicia.

Los temas en que se dividirán las presentes notas son: i) internacionalización del derecho; ii) la formación del juzgador administrativo; iii) la aplicación de las medidas cautelares; iv) la transparencia en la función jurisdiccional; v) la tecnología como instrumento de eficiencia.

Internacionalización del derecho

En los últimos años ha sido evidente la proliferación de instrumentos convencionales multilaterales, que inciden en la regulación interna de materias tan diversas como la protección de los derechos humanos, la preservación del medio ambiente, la propiedad intelectual, la regulación del reconocimiento y ejecución de actos procesales y la cooperación judicial internacional, sin olvidar los tratados de carácter comercial y tributario, así como la creación de sistemas anti-dumping, que necesariamente repercuten en la competencia del juzgador administrativo.

La dinámica expansiva de la globalización económico-política y de la internacionalización jurídica, hacen que se imponga la necesidad de formar a los futuros abogados no sólo en las instituciones y categorías jurídicas del derecho nacional, sino expandir su horizonte profesional e intelectual y ponerlos en contacto con otros sistemas y ordenamientos jurídicos. Además, resulta de gran importancia que esos conocimientos se hagan extensivos a quienes ya se encuentran acreditados como abogados y ejercen la profesión.

Es evidente que no todos los operadores jurídicos harán uso, en su entorno profesional, de dichos aspectos de carácter comparativo, pero fomentarán más allá del simple pragmatismo, la concientización que los abogados deben asumir respecto del fenómeno que apuntamos: la progresiva internacionalización del derecho y de la justicia.

Cada vez es más común que el juzgador administrativo resuelva la controversia que se somete a su consideración con apoyo no solamente en derecho nacional, sino en instrumentos internacionales; como ejemplo de lo anterior, puede invocarse la experiencia de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que tiene como competencia exclusiva la resolución de los juicios en los que se controviertan resoluciones fundadas en Tratados o Acuerdos Internacionales para evitar la doble tributación o en materia comercial, o cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación que no se haya aplicado en su favor alguna de las disposiciones señaladas dentro de los referidos Tratados o Acuerdos.

Como la globalización incide en la transformación del *Derecho Nacional* en los últimos años, el jurista mexicano debe mantenerse en estudio constante de los cambios que sufre nuestro sistema jurídico. Como muestra de su mutabilidad pueden señalarse dos ejemplos: el primero, relativo al número de reformas que nuestra Constitución Federal ha sufrido, pues de acuerdo a los datos que proporciona el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, y la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión,² nuestra Ley Fundamental ha resentido desde 1917 a la fecha, 474 reformas, pero destaca que de las mencionadas, 281 (esto es, casi el 60%)

² LÓPEZ AYLLÓN, Sergio "Globalización y Transición del Estado Nacional", publicado en el libro *Transiciones y Diseños Institucionales*, del IIJ/UNAM, 1999.

Información localizada en la página Web de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión: www.cddhcu.gob.mx. Destaca el número de reformas por presidente en el periodo señalado: Miguel De la Madrid, 58; Carlos Salinas, 55; Ernesto Zedillo, 77; Vicente Fox, 31; Felipe Calderón, 60 a la fecha. (consultado el día 7 de enero de 2011)

se han llevado al cabo desde el sexenio de Miguel de La Madrid, destacando el gobierno de Ernesto Zedillo, con 77 modificaciones; mientras que la presente administración del Presidente Calderón ha realizado 60 reformas constitucionales al día de hoy.

Como segundo ejemplo y de acuerdo a la misma fuente,³ en las últimas dos décadas el 80% de las leyes federales han sido objeto de alguna reforma; por tanto, si fuimos formados como abogados en la década de los ochentas o con anterioridad, literalmente en el milenio anterior, el sistema jurídico que conocimos ha sido modificado en un 80%, lo que demuestra cómo se transforma el mundo del abogado mexicano.

La formación del juzgador administrativo

La función jurisdiccional ha asumido una creciente complejidad, en virtud de que lo que se había concebido de manera tradicional como una actividad puramente técnica de resolución de conflictos jurídicos, se ha transformado en uno de los servicios públicos esenciales del Estado contemporáneo, con el que ha penetrado a un conjunto de factores sociales, económicos y culturales que deben combinarse en una función que puede calificarse de política, en el sentido de la participación en la toma de decisiones esenciales de los órganos del poder, la que anteriormente estaba excluida para los tribunales.

Pero derivado de la concepción tradicional de la función jurisdiccional resultante de la revolución francesa, en los sistemas de tradición romanista predominó la idea de que era suficiente la preparación obtenida en las escuelas de derecho para desempeñar las funciones judiciales. Sin embargo, ante la complejidad y tecnificación de los conflictos jurídicos y el reconocimiento de la actividad creadora e integradora de los juzgadores, se han establecido cursos de formación y especialización diversos a los básicos universitarios para los aspirantes a funciones judiciales, o bien a los que ya las realizan, a fin de que cuenten con los conocimientos necesarios para desempeñar el servicio público de la impartición de justicia, siendo común que los propios tribunales constituyan sus escuelas para formar sus cuadros, considerando el perfil deseado de acuerdo a las necesidades presentes y futuras.

En relación a la preparación especializada, debe hacerse énfasis de que el juzgador contemporáneo no es sólo un funcionario técnico, sino desde el punto de vista sociológico es un mediador institucional de conflictos jurídicos, y por ello, no sólo se

³ Op. Cit., p. 331.

requiere que sea un excelente jurista, sino también, un profundo conocedor de la sociedad en la que vive, de manera que esté capacitado para percibir lo que está debajo de la superficie del conflicto inmediato que se somete a su decisión, así como las consecuencias e implicaciones que va a tener su resolución.

Es posible resumir en tres grandes apartados los sistemas de preparación de los juzgadores: i) el que imperó hasta fechas recientes, de acuerdo al cual bastaba la licenciatura obtenida en las universidades o escuelas de derecho para desempeñar funciones jurisdiccionales, además de algunos años de práctica profesional; ii) el que aún subsiste en algunas legislaciones de Europa Continental, en el sentido de que una vez obtenido el grado académico es necesario realizar una práctica profesional, ya sea en organismos o centros de práctica jurídica, como tribunales, oficinas de gobiernos o despachos de abogados autorizados para ello, y una vez concluida dicha práctica debe sustentarse un examen oficial para lograr la autorización para el ejercicio profesional, incluso el ingreso a la función jurisdiccional, sin perjuicio de los exámenes de oposición dentro de una carrera judicial; iii) finalmente, el que va ganando cada vez mayor aceptación, que consiste en la exigencia de realizar estudios de posgrado altamente especializados en los institutos de preparación judicial que se han establecido tanto en universidades como en la propia estructura de los tribunales.

De acuerdo a la evolución apuntada, es claro que la formación de los juzgadores debe ser especializada, ya que su función no es la común de los abogados: se trata, de origen, de un juzgador, de un servidor público que es perito en derecho que resolverá la controversia que se le planteará ejerciendo la jurisdicción en el sentido literal del término, *diciendo el derecho aplicable*. Aunado a lo anterior, como el juzgador administrativo no es un juez ordinario, sino especializado en materia administrativa, tendrá a su cargo resolver las controversias en las que una de las partes –cuando menos– será la propia Administración Pública. Por tanto, es más que evidente la necesidad de una preparación altamente especializada.

En este orden de ideas, es claro que no existe controversia sobre la necesidad de preparar a los futuros juzgadores, cuya formación debe hacerse antes de incorporarlos a la función; pero no se ha dicho nada sobre la exigencia de mantener capacitados a quienes ya son juzgadores. En esta cuestión, debe insistirse en el perfil del juzgador administrativo que -de origen- está especializado, lo que implica una complicación mayor en cuanto a su formación, porque estamos hablando de un profesional del derecho que tiene ya un nivel de preparación superior al común, por tanto, no es fácil

encontrar a los instructores idóneos para capacitarlo; por tanto, una práctica común en estos casos consiste en invitar a los propios juzgadores a compartir sus conocimientos y experiencia con otros, a fin de mantener su nivel de capacitación.

Al respecto, podemos citar como ejemplo de los esfuerzos de capacitación dentro del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la reciente transformación del Instituto de Estudios sobre Justicia Fiscal y Administrativa en un Centro de Estudios Superiores en materia de Derecho Fiscal y Administrativo,⁴ quien tendrá dentro de sus facultades la de evaluar la impartición de la justicia fiscal y administrativa y proponer las medidas pertinentes para mejorar dicho servicio público, tal y como lo establece la fracción II del artículo 53 de la Ley Orgánica de nuestro Tribunal, además de contar, como nueva función, con la facultad de coordinar, promover e impartir cursos de estudios superiores en materia de derecho fiscal y administrativo, de conformidad con el reconocimiento de validez oficial que le otorguen las autoridades competentes. Estamos seguros que será un éxito el trabajo de capacitación que se realizará, ya que la experiencia previa así lo permite considerar, además de que seguramente contará con el desinteresado e invaluable apoyo de servidores públicos jurisdiccionales, tanto del propio Tribunal como del Poder Judicial Federal, que estarán dispuestos a compartir sus conocimientos en aras de la mejora continua de la impartición de justicia administrativa en nuestro país.

Medidas cautelares

Una constante en la doctrina del derecho administrativo es la consideración de que la actuación de las autoridades administrativas está regulada bajo el principio de la ejecutividad del acto administrativo, esto es, la actuación expedita de las autoridades administrativas; pero Eduardo García de Enterría⁵ señala que una manifestación de la subjetivización de la justicia administrativa al final del siglo XX, es que el justiciable cuenta con un sistema eficaz de medidas cautelares frente a la rapidez de la actuación administrativa, amparada en el sólido y viejo privilegio de la ejecutoriedad inmediata de sus decisiones, en la que la doctrina incluso llegaba a caracterizarse como la esencia misma del poder administrativo. Este punto significa en muchos casos un cambio de paradigma para el juzgador administrativo.

⁴ Ver: Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de diciembre de 2010, .

⁵ Op. Cit., p. 69.

La jurisdicción contencioso administrativa es una vía procesal al alcance del administrado afectado con la actuación de la administración, pero en muchas ocasiones ese procedimiento será ineficaz si el gobernado se encuentra incapacitado para lograr una solución inmediata a la afectación que sufra con el acto, dada la calidad de ejecutividad inmediata del acto administrativo, y la falta de celeridad con la que a menudo el procedimiento contencioso administrativo se desenvuelve.

En este punto, las medidas cautelares se constituyen como una posibilidad de salvar la crisis que genera este tipo de problemas, incluso, puede decirse que a través de ellas, está en juego la utilidad del propio proceso, en cuyo cauce, con la intervención de las partes, se llevan a cabo una serie de actos procesales (argumentaciones, pruebas, alegatos) que garantizan el derecho a la tutela judicial efectiva y evitan la indefensión. Es el llamado trámite procesal cuya duración, a veces, puede convertir en estéril e inútil la ejecución de la sentencia final que ponga término al proceso. Esto se combate a través de las medidas cautelares.

El órgano jurisdiccional que decidirá sobre el otorgamiento de las medidas cautelares, debe realizar una ponderación de diversos intereses en cada caso concreto, para determinar cuál de ellos -los de la autoridad, el interés general o colectivo, el del particular afectado por los actos u omisiones de ésta, o los del tercero o terceros interesados en la subsistencia del acto administrativo- debe prevalecer así sea provisionalmente durante la tramitación del proceso de que se trate y, de igual manera, prever la manera de garantizar en lo posible la reparación de los daños y perjuicios que pudieran ocasionarse si la decisión de fondo no coincide con el sentido y los efectos de la decisión sobre las providencias cautelares.

La ponderación de intereses y las diversas situaciones que puede ofrecer la realidad hace necesario dotar al órgano que resuelva con un margen jurídico de discrecionalidad adecuada, así como de los medios para hacer valer sus determinaciones; pero a su vez, dicho órgano debe poseer, por una parte, la sensibilidad y creatividad adecuadas para apreciar los intereses en conflicto y determinar el tipo de medidas que mejor cumplan con la finalidad de las providencias cautelares; y por la otra, razonar de manera adecuada y suficiente sus determinaciones cuidando de no predisponer la decisión que en el fondo deba realizar. En situaciones no previsibles de un modo completo, de antemano es preferible un mayor margen de decisión razonada a intentar que la ley prevea todas y cada una de las situaciones que pudieran pre-

sentarse. Cuando se han llevado a cabo tales intentos, la realidad los rebasa de manera clara y casi inmediata.

Ante tal escenario, resulta imprescindible actuar en consecuencia tomando las decisiones pertinentes y aplicando las medidas que correspondan, ejerciendo en toda la extensión de la palabra, el arbitrio jurisdiccional de que se está investido. Por ello, es necesario que el juzgador administrativo reconozca sus debilidades y las atienda. El prestigio del juzgador administrativo se ha visto involucrado al respecto.

La tardanza en la toma de decisiones que atiendan las pretensiones de los justiciables lesiona a éstos, aunque al final se dicte sentencia favorable a sus intereses. Ya Séneca lo dijo de manera clara: *nada se parece más a la injusticia como la justicia tardía*.

Debemos acabar con la impresión de que la impartición de justicia es lenta e inoportuna, debe percibirse como un recurso tangible, eficaz y accesible a la generalidad de la población, siendo el único modo de revertir la impresión negativa apuntada que el juicio se desarrolle con la debida celeridad que permita que las actuaciones y resoluciones del juzgador administrativo sean oportunas para el justiciable.

Cabe señalar que atendiendo la inquietud señalada, el 10 de diciembre de 2010 fue publicado el ya mencionado Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, reformándose prácticamente en su totalidad el capítulo de las medidas cautelares de la legislación adjetiva, a fin de eliminar lo que la iniciativa calificó como *algunos problemas de técnica legislativa* con las consecuentes dificultades para la aplicación práctica de las medidas cautelares, además de simplificar su trámite para lograr mayor celeridad en el procedimiento contencioso administrativo. El análisis de los temas específicos de reforma, serán materia de estudios posteriores, motivo por el que en estas notas no se mencionan en modo alguno. Con independencia de lo anterior, hacemos votos porque se logre cabalmente la intención de la reforma apuntada, cuya eficacia será probada en fecha próxima.

Transparencia

A pesar del breve tiempo en que se ha usado el término transparencia, éste posee en la connotación actual un significado más profundo: cuando se aplica la transparencia referida al ejercicio de la función pública, se alude a la posibilidad de contar con un

Estado en el que no haya secretos, en el que todo puede y debe hacerse bajo la luz pública, y en el que el flujo de la información es tal que la distancia entre esa estructura y los ciudadanos cada día es más pequeña, lo que implica necesariamente, un Estado más democrático, en el que todo poder público es, como su nombre lo indica, efectivamente público, donde nada es secreto.

En este sentido, aun cuando transparencia y democracia no son sinónimos, la transparencia evoca democracia, y la democracia evoca transparencia. Parafraseando a Norberto Bobbio⁶, la democracia nació bajo la perspectiva de erradicar para siempre de la sociedad humana el poder invisible para dar vida a un gobierno cuyas acciones deban ser analizadas en público.

De acuerdo a lo anterior, si democracia y transparencia son términos que se evocan recíprocamente, un régimen democrático es, por supuesto, mucho más que un sistema en el que el ciudadano participa a través del voto, es también uno en el que además hay una amplia participación y estrecha vinculación entre la estructura estatal, creada para servir al hombre mismo, que haga factible la realización de los fines perseguidos al crearla.

Cuando existe transparencia el ciudadano tiene derecho a conocer cómo y cuándo actúa el órgano de Estado; es el derecho de acceso a la información en poder del Estado, que habilita a la ciudadanía a un control sobre las acciones públicas que exige no sólo la abstención del Estado en cuanto censurar información, sino que también requiere la acción positiva de proporcionar información veraz y completa al gobernado.

Derivando este principio a la función jurisdiccional, el "*Derecho de Acceso a la Información Judicial*" consiste en reconocer que los ciudadanos tienen en todo momento la posibilidad de solicitar y obtener información veraz y completa sobre la forma en que los tribunales procesan y resuelven los conflictos que son sometidos a su consideración, así como la forma en la que operan y ejercen el presupuesto público que les es asignado.

En el caso mexicano, en el año 2007 se adicionó el artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para establecer el derecho de acceso a la información como un derecho fundamental. En las tres primeras fracciones del mencionado numeral se precisan los principios fundamentales que dan contenido al invo-

⁶ BOBBIO, Norberto, "*El Futuro de la Democracia*"; Fondo de Cultura Económica; México; 1984.

cado derecho fundamental, aclarándose que toda información en posesión de los órganos del Estado es pública y sólo podrá reservarse temporalmente por motivos de interés público o en razón de la protección de la vida privada y los datos personales; que el acceso a la información es gratuito y que no se requiere para ello acreditar interés alguno.

Para reglamentar el citado apartado constitucional fue promulgada la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en donde se establece el procedimiento para ejercer el derecho que hemos apuntado, pero pese al evidente avance, el capítulo de información reservada plantea restricciones en materia judicial al señalar un principio de confidencialidad o reserva, el que no debe entenderse *a priori* como una excluyente del derecho de acceso a la información, toda vez que es una manera de conciliar el evidente conflicto que se presenta con el derecho de las partes -que debe ser tutelado por todo juzgador- de mantener información que sea de su propiedad como confidencial cuando así sea necesario para sus intereses.

Para el juzgador administrativo, existen materias donde comúnmente el caudal probatorio está constituido por información que el oferente desea mantener en resguardo, por ejemplo, cuando hablamos de sistemas antidumping, es frecuente que el importador para demostrar que el precio con el que pretende comercializar su mercancía no es menor al de su valor normal debido a una alteración artificial de su costo, ofrece la fórmula de su producción o describe su proceso productivo, lo que evidentemente cae en el ámbito del secreto industrial. También es habitual en las controversias fiscales que el actor ofrezca como prueba sus estados financieros, los que no desea que se divulguen, como información pública.

El derecho a la transparencia y acceso a la información judicial concita normas de orden público y protección de derechos eminentemente privados. La actuación del juzgador administrativo en esta vertiente deberá constituir la balanza que armonice la necesidad del todo social de conocer las decisiones judiciales que impactan el orden público y la preservación de los derechos de las partes y de los terceros, que en forma directa o indirecta, son mencionados en la secuela del proceso, y que exigen una efectiva confidencialidad del órgano jurisdiccional.

Aclaro que el deber de transparencia no se agota en la función jurisdiccional con la publicidad de sus decisiones, sino que el órgano que ejerce dicha función adicionalmente está investido de facultades de administración para ejercer el presu-

puesto que se le asigna para cumplir con su finalidad primordial, y con ello al tratarse de recursos públicos, necesariamente deben aplicársele los principios de transparencia, a efecto de que el gobernado -no necesariamente el justiciable- pueda conocer a detalle todas y cada una de las acciones que en materia de administración se ejecutan, debiéndose establecer la obligación de rendir, difundir y poner a disposición de cualquier ciudadano, los datos oficiales de sus actividades que incluyan la mayor información que facilite evaluar la efectividad del ejercicio de tan vital función del Estado.

Lo anterior, nos compromete a una transformación jurídico-administrativa que permita, al todo social, conocer la forma como se ejerce el presupuesto de la administración de justicia, propiciando con ello un mayor acercamiento con la sociedad que sirva para incrementar la confianza y la credibilidad en las instituciones de justicia administrativa.

Tecnología

La función jurisdiccional ha resentido gran impacto por parte de las nuevas tecnologías, sobre todo Internet, cuya manifestación más evidente ha sido la mayor capacidad para dar publicidad a las decisiones judiciales, a la compilación y búsqueda de criterios jurisprudencias, y a la difusión de los actos de gobierno de los órganos jurisdiccionales, creando así un clima de transparencia que beneficia y fortalece el desempeño de los juzgadores. Pero los avances tecnológicos no deben limitarse a ser un simple medio de comunicación ya que pueden ayudar a incrementar la eficiencia en la labor del juzgador administrativo.

En este sentido, para definir qué tecnología es la que más puede ayudar al juzgador administrativo en su labor diaria, debe delimitarse de manera clara cuál es la finalidad de la acumulación, tratamiento y diseminación de la información judicial. Al respecto, es posible identificar como meta concreta, adicional a la del cumplimiento de la obligación de transparencia, lograr mayor eficiencia en la función jurisdiccional.

En este último punto, deseo hacerse especial énfasis, porque una de las críticas que más se escuchan en contra del juzgador administrativo es la tardanza en la resolución de los asuntos a su cargo.

Por ende, una inquietud fundamental en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es abatir el retraso en la impartición de justicia, y para ello, debemos

estar abiertos a la aplicación de la tecnología para lograr mayor eficiencia en nuestra función, encontrando la plataforma tecnológica que permita cumplir cabalmente con el mandato constitucional relativo a la impartición de justicia de manera pronta y oportuna.

Cabe aclarar que en la actualidad un alto porcentaje de los justiciables tienen acceso a Internet y a otras tecnologías de información, por lo que su aplicación en un juicio contencioso administrativo lejos de parecerles extraño, sería natural y hasta ventajoso por los beneficios que les acarrearía; aunado a lo anterior, está el hecho de que las autoridades administrativas, por lo general, fomentan el uso de medios electrónicos de comunicación, incluso como ejemplo podemos mencionar que las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos son presentados prácticamente en su totalidad de manera electrónica; el fisco mexicano ha privilegiado en los últimos años el cumplimiento de las obligaciones fiscales vía Internet. En este orden de ideas, es posible considerar que la defensa de los intereses de la autoridad fiscal y disciplinaria podría realizarse electrónicamente aprovechando la plataforma tecnológica que ya utilizan las autoridades.

Lo expuesto permite considerar la posibilidad de que exista un juicio contencioso administrativo en línea que permita mayor celeridad en la impartición de justicia, aprovechando de manera más eficiente los recursos con que actualmente se cuenta.

El éxito de un juicio en línea tendría que apoyarse necesariamente en las siguientes premisas: i) debe preservar la confianza en la justicia administrativa como un medio eficaz para vigilar la legalidad de los actos de las autoridades administrativas; ii) debe servir para hacer más eficientes los procesos de impartición de justicia, ya que disminuirá los términos procesales, permitiendo dedicar más tiempo a las labores sustantivas que a las operativas, aunado a que para establecer el sistema electrónico es necesario instrumentar un diagnóstico previo que servirá para identificar las fases del proceso que más retraso generan y tomar las medidas pertinentes para solucionarlo; iii) debe garantizar la seguridad de la información proporcionada por las partes, ante los ataques de cualquier persona que pretenda invadir el sistema o bloquearlo de manera dolosa, utilizándose tecnología de vanguardia de firma electrónica y reconocimiento biométrico, a fin de que sólo personas autorizadas puedan consultar el expediente virtual, quedando registrado toda modificación de la información o intento de ello, a fin de preservar la veracidad de los datos aportados por las partes y el juzgador; iv) el sistema tradicional y el juicio en línea pueden coexistir para garantizar el pleno acceso a la justicia, además de ser un medio para lograr la migración total al sistema electróni-

co; v) deberá desarrollarse un control de gestión eficiente evitando duplicidad de funciones, permitiendo un control central con una operación descentralizada; vi) deberá generar una base de conocimientos para uso interno facilitando la toma de decisiones.

Los beneficios de un juicio en línea para los justiciables no se limitan a la posibilidad de contar con un litigio ágil y seguro a través de medios electrónicos, que permitiría consultas rápidas al expediente desde cualquier lugar del mundo con acceso a Internet, sino que implicaría un ahorro sustancial de tiempo (por la reducción del plazo para la notificación de acuerdos y resoluciones) dinero y recursos materiales (porque se evitarían traslados al Tribunal así como el uso cada vez menor de papel) con lo que la impartición de justicia sería más eficiente. Para los juzgadores, además de disminuir los términos procesales al agilizarse las actividades administrativas y operativas, puede dedicarse más tiempo a las labores de análisis de las actuaciones. También es claro que se facilitarían el manejo de los expedientes asignados debido al control de gestión, que permitiría acceder a las bases de datos que se generarían respecto de acuerdos y sentencias emitidas, así como de tesis y jurisprudencias con lo que habría uniformidad de criterios en casos similares, sin soslayar el evidente ahorro de recursos para el erario público.

Para lograr lo anterior, resulta necesario trabajar sobre algunos puntos que permitan la aplicación y operación de un sistema electrónico procesal, que van de la capacitación de los juzgadores en el uso de los sistemas de gestión -ya sea para los de nuevo ingreso como los que ya pertenezcan a la función jurisdiccional- como también la revisión constante de los criterios, medidas y sistemas que garanticen la seguridad de la información proporcionada por las partes; también es importante estandarizar la captura de los datos para quienes tengan acceso al sistema, ya que la uniformidad en los datos permitirá contar con información homogénea que permite una consulta más sencilla y más fiable.

Es claro que en el aspecto tecnológico es donde se manifiesta con mayor claridad que el juzgador administrativo debe estar dispuesto a romper paradigmas. Nada de lo expuesto era imaginable hace algunos años; hoy, es casi una realidad, sólo es necesario iniciar el camino para su funcionamiento.

Pero no obstante las ventajas evidentes del uso de la tecnología, debemos estar preparados para enfrentar la resistencia al cambio derivado de la introducción de

medios electrónicos en la función jurisdiccional. Todo cambio, al inicio, molesta, irrita, porque nos saca de la comodidad de lo conocido para obligarnos a aprender algo nuevo. Algo que no todos están dispuestos a hacer.

Por tanto, frente a todo cambio es necesario vencer la inercia que una actividad desarrollada por mucho tiempo genera: cuántas de nuestras acciones no tienen más sustento que la costumbre, se realizan de tal forma porque así se ha hecho siempre. Debemos estar abiertos y dispuestos a los cambios. Quien no lo haga, caerá en la obsolescencia y será desplazado. Vivimos el privilegio de pertenecer a una época en la que los cambios de todo tipo y orden se suceden a un ritmo verdaderamente impresionante, vertiginoso.

La adaptación al medio es fundamental para sobrevivir. Charles Darwin le llamó evolución. También la literatura nos brinda un ejemplo: como todos sabemos Don Quijote de la Mancha generalmente es vencido en sus batallas, pero la derrota no se debe propiamente a la fuerza de sus contrincantes sino a la impotencia de los medios de lucha del caballero, ya que cuando se enfrenta a sus contendientes carga con tal valor y decisión que parece que la victoria sería suya, pero Rocinante, su caballo, varias veces tropieza a mitad del camino y lo lanza por tierra, sin que pueda levantarse, ya que *“tal embarazo le causaban la lanza, adarga, espuelas y celada, con el peso de las antiguas armas,”* porque éstas *“(…) que habían sido de sus bisabuelos, que tomadas de orín y de moho, luengos siglos había que estaban puestas en un rincón.”* Don Quijote sucumbe por falta de adaptación al medio, luchaba con un caballo inapropiado y con armas viejas. Pretendía aplicar las reglas de la caballería a un mundo al que ya no le correspondían; por eso lo llamaban loco, por vivir en un mundo que no era el real.

Sin embargo, precisamente porque vivimos tiempos nuevos, falta mucho camino por recorrer. En esta tarea le cabe una gran responsabilidad a la profesión jurídica. Esta responsabilidad empieza sencillamente con el estudio y la comprensión de estos temas.

El camino que debe seguir en adelante la que hemos llamado justicia ordinaria ya está trazado: continuar y profundizar su transparencia, profesionalización, tecnificación y especialización. El problema mayor reside en las dificultades y obstáculos de toda clase que existen para poder recorrerlo hasta el final. Hay que reconocer, por otra

parte, que el buen funcionamiento de la justicia depende también de la correcta operación de otras instituciones que se encuentran estrechamente vinculadas con aquella y que condicionan su actuación. Aquí también hay un considerable rezago por atender, pero los remedios son esencialmente los mismos que acabamos de mencionar.

Por último, dice un conocido adagio que “no hay juez sin demandante”. Ante la complejidad que han alcanzado los ordenamientos jurídicos contemporáneos tendría que agregarse que tampoco “hay demandante (ni juez) sin abogado”. La otra mitad de la reforma judicial, de la que poco o nada se ha hablado hasta ahora, es la reforma de la profesión jurídica. Pero éste será el tema de futuras intervenciones.

Enero, 2011.

BIBLIOGRAFÍA

BOBBIO, Norberto, *"El Futuro de la Democracia"*, Fondo de Cultura Económica; México; 1984.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *"La Justicia Administrativa en el cambio de siglo"*; Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, México.

LÓPEZ AYLLÓN, Sergio *"Globalización y Transición del Estado Nacional"*, publicado en el libro *Transiciones y Diseños Institucionales*, del IIJ/UNAM, 1999.

DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de diciembre de 2010.

Cámara de Diputados del Congreso de la Unión:
www.cddhcu.gob.mx