

NÚMERO 10

Ana Laura Magaloni

El impacto en el debate sobre la reforma judicial
de los estudios empíricos del sistema de justicia:
el caso del estudio del Banco Mundial sobre el Juicio
Ejecutivo Mercantil

ABRIL 2005



CIDE
www.cide.edu

• Las colecciones de **Documentos de Trabajo** del **CIDE** representan un medio para difundir los avances de la labor de investigación, y para permitir que los autores reciban comentarios antes de su publicación definitiva. Se agradecerá que los comentarios se hagan llegar directamente al (los) autor(es).

• D.R. © 2005. Centro de Investigación y Docencia Económicas, carretera México-Toluca 3655 (Km. 16.5), Lomas de Santa Fe, 01210, México, D.F.
Tel. 5727•9800 exts. 2202, 2203, 2417
Fax: 5727•9885 y 5292•1304.
Correo electrónico: publicaciones@cide.edu
www.cide.edu

• Producción a cargo del (los) autor(es), por lo que tanto el contenido así como el estilo y la redacción son su responsabilidad.

Resumen

¿Cuál es el impacto que tienen en la reforma judicial los hallazgos de los estudios empíricos sobre el sistema de justicia? En el caso de México todo parece indicar que la evidencia empírica no termina por impregnar e impactar cabalmente las políticas públicas en materia de justicia. Este ensayo busca dar una respuesta a este fenómeno. Para ello analiza el caso de la reforma a la justicia mercantil. Centra su análisis en el impacto que tuvo el estudio del Banco Mundial sobre el Juicio Ejecutivo Mercantil en el Distrito Federal. Como se demuestra en el ensayo, dicho estudio sirvió para orientar la agenda legislativa de la reforma de justicia mercantil. Sin embargo, algunos de los hallazgos más importantes del estudio, principalmente aquellos que tenían que ver con prácticas judiciales y de administración, no lograron penetrar ni impactar la discusión. Este fenómeno se repite sistemáticamente. Por ello, es importante intentar descifrar por qué la reforma judicial en México es una reforma exclusivamente legislativa y no caben, por lo tanto, las políticas públicas de corte administrativo y organizacional. Al final del ensayo, la autora intenta responder a esta interrogante.

Abstract

What is the impact of empirical research on justice reform on the justice system? In the case of Mexico all seems to indicate that the empirical evidence has not been fully able to impact public policies in the area of justice. This essay seeks to respond to that fact. For that purpose it analyzes the case of the commercial litigation process. It focuses on the impact of the World Bank Study regarding the Juicio Ejecutivo Mercantil (Summary Commercial Trial) in the Federal District in Mexico. This essay shows that the World Bank Study was able to direct the commercial justice reform legislative agenda. However, some of the study's most relevant findings, mainly those regarding judicial and justice administration practices, were not able to make their way into the deliberations. This result is found systematically in legal reform policy processes. Thus it is important to try to illuminate why the justice system reform in Mexico is exclusively of legislative nature, and there is apparently no room for administrative, organizational and institutional public policies. The author tries to respond to this question in this essay.

Introducción

En México, a mediados de la década de 1990, el reto de construir un Estado de derecho comienza a ocupar los primeros lugares de las agendas políticas y del debate público nacional. Es en esos años cuando el sistema político de un partido hegemónico termina por resquebrajarse. Con ello, también se desmoronaron las viejas formas de cooperación social sustentadas en un sistema complejo de reglas informales y lealtades personales y políticas.

El nuevo escenario democrático del país inevitablemente trajo consigo los problemas propios que caracterizan a los cambios de régimen: ¿cómo sustituir un orden social sustentado en reglas informales, lealtades personales y un derecho siempre negociable, por uno en donde las normas jurídicas y la confianza en las instituciones constituya el marco de referencia de la actuación de todos los jugadores? Este es, en mi opinión, el acertijo central que México tiene que resolver para construir un Estado de derecho.

En este contexto de transición y cambio ha surgido la demanda social por mejorar el sistema de justicia.¹ En el debate nacional parece existir consenso de que el país necesita, entre otras cosas, una judicatura fuerte y efectiva para resolver el vacío de poder que dejó el resquebrajamiento del viejo régimen político. Así, en menos de 15 años, el tema de “la reforma judicial” ha pasado a ser uno de los asuntos más relevantes de la agenda nacional.²

Una característica muy peculiar del fervor reformista es que, tanto los tomadores de decisión internos, como las agencias internacionales, diseñan y proponen reformas como si México fuese el primer país de la región que intenta fortalecer y mejorar su sistema judicial. Es sorprendente, por decir lo menos,³ que en el debate sobre reforma judicial esté ausente o desdibujada la vasta experiencia de los proyectos, exitosos y fracasados, de otros países de América Latina. En particular, llama la atención que, 30 años después de

¹ Existe cierta percepción exagerada respecto de los beneficios de un poder judicial efectivo. Parte importante del problema de ausencia de Estado de derecho tiene que ver con la propia Administración Pública, en concreto, en contar con un aparato de ejecución o “enforcement” débil, corrupto y poco transparente. A veces parece que, para no enfrentar estos problemas, el único malo de la película es el poder judicial.

² Este fervor por la reforma judicial ha hecho que en estos últimos 5 años se hayan presentado varios proyectos legislativos que prometen ser la solución a distintos problemas de justicia. Los más conocidos son el proyecto de reformas al sistema penal presentado por el Presidente Fox al Congreso este año y el proyecto de reformas a la Ley de Amparo que elaboró un grupo de expertos convocados por el Poder Judicial Federal en el año 2000. Además, en estos años, las agencias internacionales como el Banco Mundial y USAID están diseñando sus programas de reforma en colaboración con distintas autoridades mexicanas.

³ Es verdad que en México la investigación empírica sobre el sistema de justicia es muy reciente. Falta mucho por hacer en este aspecto. Sin embargo, particularmente en el área penal, existen varios estudios empíricos que podrían haber sido tomados mucho más en cuenta para la elaboración del proyecto legislativo de reformas que acaba de presentar el Presidente Fox al Congreso. Por tanto, no está claro que sea por la falta de desarrollo del campo de estudios empíricos sobre el sistema de justicia la razón fundamental para que las políticas públicas en esta materia no se lleven a cabo con base en diagnósticos y no en meras especulaciones.

los primeros intentos de reforma judicial en la región, en México se siga cayendo en el error de diseñar políticas públicas para mejorar el sistema de justicia sin contar con un sustento empírico sólido acerca de cuáles son los principales problemas a resolver.

Ello no es una cuestión trivial. Como señala Linn Hambergren, una de las constantes en los estudios empíricos sobre el sistema de justicia, sobre todo de aquellos que generan datos duros de los expedientes judiciales, es que los hallazgos generalmente derrumban de manera demoledora verdades por todos aceptadas como dogmas de fe acerca de los problemas de la impartición de justicia. Al mismo tiempo, tales estudios, por lo general, descubren problemas centrales que ni siquiera habían sido imaginados por los tomadores de decisión.⁴ Por ello, diseñar programas de reforma judicial sin diagnósticos empíricos sólidos es muy riesgoso. El éxito de tales proyectos es altamente improbable. La experiencia de más de 30 años en América Latina así lo demuestra.

En este ensayo intentaré dar alguna respuesta acerca de por qué, en el caso de México, la evidencia empírica que se genera sobre el sistema de justicia a través de la investigación no termina por impregnar e impactar cabalmente en el debate de la reforma judicial. Para ello analizaré el caso de la reforma a la justicia mercantil, y me centraré en el análisis del impacto que tuvo el estudio del Banco Mundial sobre el Juicio Ejecutivo Mercantil en el Distrito Federal para ordenar el debate sobre los temas prioritarios de la agenda de reformas judiciales en esta materia. Como se verá, dicho estudio sirvió para orientar, en parte, el proyecto legislativo que, en el año 2002, llevó a cabo la Secretaría Hacienda con miras a atender algunos problemas del juicio mercantil, sin embargo, algunos de los hallazgos más importantes del estudio, principalmente aquellos que tenían que ver con prácticas judiciales y administración de tribunales, no lograron ni siquiera formar parte de la discusión sobre reformas judiciales.

El ignorar este tipo de hallazgos no es excepcional en la justicia mercantil. También se puede observar en el debate sobre la reforma penal o sobre la justicia de amparo.⁵ Por ello, en la última sección de este trabajo abordaré brevemente, y a modo de conclusión, las que creo que pueden ser posibles explicaciones de este fenómeno.

⁴ Hambergren (2004).

⁵ Este ensayo sólo analiza la reforma a la justicia mercantil. Sin embargo, los mismos problemas, con respecto al impacto de la investigación empírica, se pueden observar en el debate de la reforma penal y de la reforma al juicio de amparo. Sobre los estudios empíricos en materia penal véase, sobre todo, Zepeda (2004); Bergman *et al* (2003) y Azaola (2004). Sobre el juicio de amparo véase Magaloni y Negrete (2001).

El estudio del Banco Mundial sobre el Juicio Ejecutivo Mercantil en el D. F.

Antecedentes

Uno de los primeros sectores que en México demandó la reforma del sistema judicial fue el sector financiero y bancario. En 1995, como consecuencia de la crisis económica que sufrió México en ese año, el sistema financiero y bancario prácticamente quebró. En muy poco tiempo, los créditos otorgados por las instituciones financieras se tornaron incobrables debido, principalmente, al incremento exponencial de las tasas de interés. Los bancos, simplemente, dejaron de recuperar créditos vencidos y los deudores, en la mayoría de los casos, perdieron sus bienes hipotecados. Las instituciones de justicia, ante un escenario tan dramático, poco pudieron hacer para resolver los conflictos entre acreedores y deudores. El tamaño de la crisis bancaria requirió de la intervención del Poder Ejecutivo quien “compró” la cartera vencida de los bancos y con ello recapitalizó al sistema financiero. A partir de esta crisis, el sistema bancario decidió reducir drásticamente la oferta de crédito en el país y elevar significativamente las tasas de interés.

Uno de los argumentos centrales esgrimidos por los bancos, tanto para no otorgar créditos, como para elevar las tasas de interés, ha sido el de la ausencia de un sistema judicial efectivo. Según ellos, en México el riesgo asociado a la incertidumbre de ejecutar un contrato de crédito es muy alto, ya que los jueces no sirven para garantizar el cumplimiento de tales contratos cuando el deudor no quiere pagar. En este sentido, la falta de confianza en las instituciones de justicia por parte del sector financiero y bancario ha inhibido la oferta de crédito y, por consiguiente, la actividad empresarial en México.

Con miras a impulsar una reforma judicial que resolviera este problema, en el año 2000, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público solicitó al Banco Mundial un estudio que le ayudara a identificar los principales problemas de la ejecución judicial de contratos de crédito. Linn Hammergren, por parte del Banco, y yo, por parte del CIDE, coordinamos dicho proyecto, el cual involucró a varios investigadores del CIDE.⁶

⁶ El equipo de trabajo principal del CIDE estuvo formado por: Layda Negrete, Marcelo Bergman, Alfredo Ramírez y Rosario Téllez.

En qué consistió el estudio

El estudio se circunscribió a analizar un solo proceso —el Juicio Ejecutivo Mercantil (JEM)— y dentro de una sola jurisdicción —el Distrito Federal. El JEM constituye el 40% de la carga total de trabajo de los juzgados civiles y es el procedimiento más usado para el cobro de deudas amparadas en un título de crédito.

La metodología consistió en extraer y sistematizar información contenida en los expedientes judiciales. Para ello diseñamos dos muestras aleatorias y representativas de expedientes: 1) JEM iniciados en 1997 y 98; 2) JEM que hayan llegado a la fase de sentencia y que ésta se haya dictado en 1997. La primera muestra nos permitió determinar qué pasa con la generalidad de los juicios mercantiles, es decir, el número y la proporción de trayectorias distintas que siguen los juicios, así como los factores asociados con estas variaciones. La segunda muestra nos permitió profundizar en lo que sucede en la fase de remate una vez que el acreedor gana el juicio.

En ambas muestras se aplicó el mismo instrumento para recabar la información de los expedientes. Dicho instrumento contenía más de 200 variables. Las principales hipótesis del estudio las elaboramos a partir de una serie de entrevistas, por separado, a un grupo de prestigiosos abogados de elite con amplia experiencia en el litigio mercantil. También, nuestras hipótesis de trabajo estuvieron influenciadas por las propias preconcepciones (o hipótesis) que tenían los economistas que impulsaron este estudio desde la Secretaría de Hacienda.

En general, tanto los abogados entrevistados como los economistas, tenían la percepción de que la maquinaria judicial era prácticamente inservible. Si bien todos percibían múltiples problemas, había uno al que le daban una generalizada y acentuada importancia: la lentitud del proceso. Dicha lentitud, según los entrevistados, se debía a tres factores interrelacionados: a) la resistencia del deudor a pagar el crédito; b) el complejo diseño legislativo del proceso; y c) la parcialidad o sesgos del juez a favor del deudor.

Para determinar la veracidad de estas apreciaciones, diseñamos una cédula que ponía especial énfasis en seguir el movimiento de cada juicio a lo largo del proceso. Con ello pretendíamos medir, tanto el tiempo que toma agotar cada una de las posibles fases del juicio, como la frecuencia con la que las partes optan por determinados caminos procesales. A nivel legislativo, cabe destacar, que el proceso mercantil mexicano es bastante complejo, dada la cantidad de incidentes y apelaciones que potencialmente pueden existir. La pregunta central era si en la realidad los juicios se enredaban frecuentemente en esa maraña de vericuetos procesales, ya que, de ser así, resultarían ciertas las percepciones de los abogados y economistas entrevistados en el sentido de que el proceso mercantil era excesivamente lento y que esa lentitud beneficiaba casi siempre al deudor.

*Principales hallazgos*⁷

Una de las aportaciones principales del estudio fue la elaboración de un diagrama de flujo de las distintas trayectorias que siguen los juicios, así como la frecuencia de las mismas. Dadas las hipótesis del trabajo, fue verdaderamente sorprendente constatar que 60% de los JEM se abandonan al inicio del proceso, esto es, en la fase del embargo. El embargo, en el JEM, es el acto procesal que sigue a la presentación de la demanda. A través de dicho acto, el acreedor “secuestra” bienes del deudor a efecto de garantizar que, en caso de ganar el juicio, tendrá forma de recuperar el monto del crédito vencido rematando tales bienes. En el caso de México, 6 de cada 10 demandas no pueden superar la fase del embargo. Esto, y no la lentitud del proceso como sostenían los abogados, es, sin duda, uno de los dos cuellos de botella más importantes de la justicia mercantil mexicana.

Ya que en los expedientes no existe información alguna que permita saber por qué no se llevó a cabo el embargo, hicimos tres grupos de enfoque con varios abogados que litigaban regularmente asuntos mercantiles. En los tres grupos los abogados coincidían en que eran dos los factores centrales que dificultaban la ejecución del embargo: a) la falta de solvencia del deudor (es decir, un deudor en quiebra y sin bienes) y b) la falta de información del acreedor sobre cuáles son los bienes del deudor.⁸ Ambos problemas están fuera de la maquinaria judicial y, lo más importante, ambos problemas reflejan algún nivel de negligencia por parte del acreedor para elegir a los sujetos de crédito. Por lo tanto, el problema del riesgo asociado a la incertidumbre de pago no era, como sostenían los banqueros, un problema sólo imputable a la mala maquinaria judicial; la banca, y los demás acreedores, también tenía una parte de responsabilidad en el problema.

El segundo hallazgo, verdaderamente inesperado, fue que del 40% de los expedientes que superaban la fase del embargo, sólo el 20% llegaba a sentencia; el otro 20% era abandonado a lo largo del juicio. Además, dentro este grupo de expedientes, 58% de los deudores no contó con un abogado que los defendiera y, por lo tanto, el juicio se siguió sin que el deudor siquiera contestara la demanda.

⁷ Los hallazgos del estudio se reportan en dos documentos distintos, que coinciden en partes y se diferencian en otras. En primer lugar está el reporte del Banco Mundial propiamente ver: World Bank (2002) for Mexico. En segundo lugar está también el reporte del CIDE, Magaloni *et al.* (2002) DTE01 documento de Trabajo CIDE. En esta sección me voy a centrar en los que yo considero los hallazgos más relevantes de dicho estudio.

⁸ La pregunta obligada ante esta explicación era: si el deudor está insolvente o usted no tiene información sobre cuáles son sus bienes, entonces ¿por qué interpuso la demanda? La respuesta más común fue que se interponía la demanda para suspender la prescripción de la acción judicial.

Ello puede explicar, en parte, por qué la lentitud en el proceso no resultó ser el problema medular de la justicia mercantil como sostenían los expertos entrevistados. La mediana de duración del JEM, en aquellos pocos casos en donde se llegó a sentencia, fue de 7 meses y sólo en un 15% de estos casos los litigios superaron 2 años de duración. Dicho de otra forma, aunque a nivel legislativo el proceso mercantil es excesivamente complejo, en la práctica judicial pocas veces se utilizan y agotan los diversos vericuetos procesales, en parte porque el deudor no cuenta con un abogado que le ayude a “resistir” el cobro de la deuda.

El tercer hallazgo importante fue constatar que, a pesar que 9 de cada 10 expedientes que llegan a la fase de sentencia reciben un fallo a favor del acreedor, prácticamente nadie agota el proceso de remate. Las razones pueden ser de distinta índole. Sin embargo, los datos sugieren que el pobre diseño legislativo del proceso de remate puede estar afectando negativamente al acreedor para recuperar, ya sea por vía del remate o de la negociación, el dinero que le deben. Así, por ejemplo, mientras que el acreedor espera 7 meses o menos en la mayoría de los casos para obtener una sentencia definitiva a su favor, para citar a la primera almoneda o subasta de los bienes de remate, en cambio, tiene que esperar 3 años o más. En este sentido, el segundo gran cuello de botella del JEM es la fase de remate.

Otro hallazgo, y de nuevo contrariamente a lo que sostenían los expertos, fue descubrir que los bancos e instituciones de crédito no eran los usuarios más comunes de la justicia mercantil: 25% de los actores en casos ante juzgados civiles, y 4.3% de los casos ante juzgados de paz o de menor cuantía. Por lo que toca a la sumas de dinero encontramos que éstas eran sorprendentemente bajas: en más del 50% de los casos la cuantía fue inferior a los \$2000 dólares y sólo en el 16% superó los \$15,000 dólares.

Finalmente, el estudio, al analizar el flujo de expedientes en la maquinaria judicial, detecta algunos serios problemas de carácter administrativo que padecen los tribunales. Por ejemplo, la sobreponderación de la carga de trabajo de los jueces, la ausencia de un sistema estadístico básico, la falta de criterios para diferenciar casos simples y de rutina de casos complejos, la falta de control por parte del juez de su personal, la ausencia de mecanismos simples y efectivos de localización de expedientes. En fin, la lista de los problemas administrativos que enfrentan los tribunales es enorme, ello perjudica tanto la calidad del servicio que prestan, como la percepción de los usuarios del sistema.

El impacto del estudio en la agenda de reforma a la justicia mercantil

Antecedentes y contexto

El rediseño y fortalecimiento del sistema financiero y bancario ha estado en la agenda de la Secretaría de Hacienda desde la crisis económica de 1995. En los últimos años, funcionarios de la Secretaría de Hacienda y abogados prestigiosos del sector financiero y bancario han trabajado conjuntamente en varios paquetes de reformas legislativas con miras a alcanzar dicho fortalecimiento.

Sólo una parte de esas reformas han tenido que ver con la justicia mercantil. La más importante de éstas fue la reforma de 1996, la cual estableció varias modificaciones legales con miras a simplificar el procedimiento judicial en esta materia. En esa reforma se eliminaron algunos recursos procesales, así como la posibilidad de que los incidentes y apelaciones suspendieran la tramitación del juicio. Con ello se esperaba que el JEM fuese más simple y expedito.⁹

En el 2002, la Secretaría de Hacienda tenía intenciones de reformar nuevamente el procedimiento mercantil. Las instituciones financieras y bancarias seguían sosteniendo que, a pesar de las reformas del 96, los juicios seguían siendo lentos e impredecibles. Algunos abogados de estas instituciones veían que la solución era no sólo seguir simplificando el procedimiento, sino además crear tribunales especiales exclusivos para la Banca mexicana.

En ese contexto, la Secretaría de Hacienda invitó a los investigadores del CIDE que habíamos llevado a cabo el Estudio del Banco Mundial, a presentar a los directores y abogados de las principales instituciones financieras y bancarias del país los hallazgos del mismo. Como era de esperar, algunos hallazgos causaron resistencia y crítica. Sobre todo aquellos que imputaban parte de la responsabilidad del problema a las propias instituciones crediticias (i.e. mala elección de sujetos de crédito), o bien, aquellos que no apoyaban sus percepciones sobre la justicia (i.e. la duración del juicio no es el problema central). A pesar de estas resistencias, el Estudio del Banco Mundial pasó a formar parte del debate y de los *inputs* para la reforma legislativa del 2002.

⁹ Cabe destacar que en nuestro análisis sobre la temporalidad del JEM no encontramos evidencia alguna que apoye la apreciación de que las reformas de 1996 redujeron la duración de los juicios. La muestra total de expedientes sentenciados cuenta con 20% de asuntos tramitados bajo el nuevo procedimiento aprobado en 1996. Si bien no es un número demasiado amplio de casos, el estudio comparado entre el tiempo de tramitación de estos asuntos con el de aquellos tramitados con el “código viejo” sugiere que ambas poblaciones son comparables en este rubro y que las reformas de 1996 no han reducido en forma estadísticamente significativa la duración del JEM.

*Análisis sobre el proyecto de reformas legislativas del 2002.*¹⁰

Lo primero que hay que destacar es que el proyecto de reformas legislativas del 2002 no se centra exclusivamente en reformas al procedimiento mercantil; una parte importante de dicho proyecto se dedica a reformar el marco legal de algunas operaciones crediticias.¹¹ En este ensayo vamos a circunscribir nuestro análisis a las reformas al procedimiento y juicios mercantiles.

La iniciativa de ley parte de la concepción de que hay una percepción generalizada sobre la excesiva dilación¹² de los juicios ejecutivos mercantiles y que son tres las razones centrales de esta dilación: a) la falta de uniformidad en la legislación (ya que la ley local es de aplicación supletoria a la federal); b) los problemas que hay con relación a las notificaciones dentro del proceso y; c) la ambigüedad y plazos excesivos en las etapas de embargo y remate.

Para resolver estos problemas la iniciativa propone distintas reformas al Código de Comercio, las cuales se pueden sintetizar a partir de los problemas que buscan atender:

- Uniformidad en la ley
 - La iniciativa modifica la supletoriedad de los códigos de procedimientos local por la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles.

- Notificaciones
 - La iniciativa propone un nuevo procedimiento para averiguar el domicilio del demandado en caso de que éste se ignore.
 - Propone, también, que sea a través de un periódico de circulación nacional y no local, la forma en que se notifique a terceros cuyos domicilios se desconocen.

- Embargo

¹⁰ El proyecto legislativo se localiza bajo el rubro de: "Iniciativa de Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, del Código de Comercio, de la Ley de Instituciones de Crédito, de la Ley del Mercado de Valores, de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, de la Ley Federal de Instituciones de Finanzas y de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito". Dicha iniciativa la presentó el Presidente Vicente Fox ante el Senado de la República el día 13 de mayo del 2002.

¹¹ Las operaciones crediticias cuyo marco legal se reforma son: a) prenda sin transmisión de posesión; b) fideicomiso; c) fideicomiso en garantía; d) crédito refaccionario y de habilitación o avío; e) hipoteca; y f) caución bursátil. Adicionalmente se proponen reformas a las operaciones de arrendamiento y factoraje financieros.

¹² La exposición de motivos de dicha iniciativa de ley textualmente señala: "es común percibir excesiva dilación en los juicios ejecutivos mercantiles y, en muchos casos, falta de culminación".

- Tratándose de bienes inmuebles, la iniciativa estableció la obligación del embargado de exhibir los contratos que haya celebrado con anterioridad que impliquen la transmisión del uso o de la posesión de los mismos a terceros.
 - También se estableció la obligación del deudor de no alterar el bien embargado y no celebrar contratos que impliquen el uso de dicho bien sin previa autorización del juez.
- Remate
- La iniciativa propuso una fase de “preparación del remate” en la que el juez debe ordenar, a petición del acreedor, la desocupación y entrega del bien inmueble embargado en un plazo establecido para ello.
 - La obligación del depositario del bien inmueble de dar acceso al mismo a los valuadores y postores de la subasta.
 - No habrá ya suspensión del remate a pesar de que el deudor se resista a entregar la posesión del bien.
 - Se propone la adjudicación directa del bien embargado al acreedor cuando el monto de la deuda sea mayor que el del avalúo del bien.

Análisis sobre el impacto del Estudio del Banco Mundial sobre el Juicio Ejecutivo Mercantil en el Proyecto del Reformas Legislativas del 2002.

El Estudio del Banco Mundial impactó la agenda de reforma en dos sentidos fundamentalmente: 1) eliminó de la agenda de reformas el proyecto que impulsaban los banqueros de crear tribunales especiales para la Banca. 2) Movi6 la agenda de reformas legislativas haciendo que se dejara en paz el tema de la duraci6n del juicio y su simplificaci6n y se centrara, en cambio, en los dos grandes cuellos de botella del juicio: embargo y remate.

En efecto, el primer impacto concreto del Estudio del Banco Mundial fue desalentar la pol6tica que impulsaban las instituciones financieras de crear tribunales especiales para la Banca mexicana. Los funcionarios de Hacienda quedaron convencidos de que no hab6a evidencia emp6rica que justificara una pol6tica de esa naturaleza. Las instituciones financieras, seg6n el estudio, no eran los usuarios m6s frecuentes de la justicia mercantil ni tampoco sus

litigios, en términos de monto y complejidad, se diferenciaban del resto de los usuarios del JEM.¹³

En segundo término, el referido estudio logró persuadir, tanto a los funcionarios de la Secretaría de Hacienda, como a los banqueros y financieros, de que era más relevante, en términos de impacto en el cobro judicial de créditos vencidos, centrarse en los problemas del embargo y del remate en lugar de continuar perfeccionando el proceso judicial en estricto sentido (presentación de la demanda - sentencia).

Ahora bien, a pesar de que las reformas se centraron en los dos cuellos de botella del proceso, ello no significa, necesariamente, que dichas reformas fueron exitosas en resolver los problemas que provocan la obstrucción del proceso.

Hasta ahora nadie ha evaluado empíricamente el impacto de esas reformas. Sin embargo, dada la evidencia del estudio, parece que no están atendiendo cabalmente el origen o causa del problema. Por ejemplo, en el caso de las reformas al embargo, ninguna de las modificaciones legales propuestas está obligando al acreedor a recabar, antes de otorgar un crédito, la información necesaria que hace factible el cobro judicial forzado.

En el caso del proceso de remate, las reformas legislativas que propuso la Secretaría de Hacienda no atienden, entre otros problemas, el de la falta de incentivos que tiene el juez para que los bienes se rematen al mejor precio posible. El estudio hacía énfasis en que el rediseño de dicho proceso debería poner especial atención en generar incentivos adecuados para que el bien rematado se vendiera a precio del mercado; ello constituiría tanto una garantía para el acreedor (quien podrá tener mayor certeza de que el monto del bien cubrirá el monto de lo que le deben) y para el deudor (que podrá tener la certeza de que su patrimonio no será dilapidado).

Con todo, el Estudio del Banco Mundial sobre el Juicio Ejecutivo Mercantil logró insertar en el debate temas centrales —como son los problemas del embargo y del remate— cuya importancia no había sido detectada por los tomadores de decisión.

Ahora bien, la agenda que no logró impactar el estudio es, en mi opinión, la “verdadera” agenda de reforma judicial. Como señalé, el estudio hace notar los serios problemas de carácter administrativo que enfrentan los tribunales. Por ejemplo, la sobreponderación de la carga de trabajo de los jueces, la ausencia de un sistema estadístico básico, la falta de criterios para diferenciar casos simples y de rutina de casos complejos, la falta de control por parte del juez de su personal, la ausencia de mecanismos simples y

¹³ Esto es un logro importante ya que hubiese sido catastrófico, para el proceso de reforma en sí mismo, que el grupo de presión más poderoso se diferencie del resto de la población, ya que sin dicho grupo es posible que los actores políticos y los funcionarios de Hacienda no pusieran la misma atención y recursos para resolver el problema.

efectivos de localización de expedientes. En fin, la lista de los problemas administrativos que enfrentan los tribunales es enorme y ello no es una cuestión trivial.

En mi opinión, este deficiente sistema administrativo esconde las verdaderas debilidades y problemas de la justicia mexicana. La impartición de justicia es un cascarón formal carente de contenido. Los jueces se esconden detrás de una pila enorme de papeles, la cual se dedican a organizar de manera mecánica y burocrática, ya que no tienen la autoridad y el poder que requieren para ser unos verdaderos juzgadores.¹⁴ Intentar mejorar la impartición de justicia sin atender el problema de la falta de autoridad del juez es, creo, como intentar resolver los problemas de salud sin médicos competentes.

Algunas lecciones para el futuro

A diferencia de otras áreas de política pública como son pobreza, medio ambiente o salud, en donde los datos, cuando se tienen, son el punto principal de referencia para el diseño de políticas públicas, en materia de justicia, en cambio, la evidencia empírica tiene que competir en contra del discurso dominante que caracteriza al gremio jurídico mexicano (y de muchos otros países con sistemas de derecho codificado). En dicho discurso jurídico subyace la falsa concepción de que la ley, por sí sola, prefigura realidades deseables. Por lo tanto, y contrariamente al paradigma básico de política pública (el cual sostiene que el primer paso es “diagnosticar el problema”), los abogados en México, por lo general, subestiman la fuerza del diagnóstico y la sustituyen por la fuerza de las palabras de la ley. El lenguaje y los conceptos jurídicos sustituyen, por tanto, a los datos y su análisis.

Ello tiene al menos una clara implicación en el debate sobre reforma judicial: la discusión se centra casi exclusivamente en reformas de corte legislativo y, por lo general, se rechaza, ignora y subestima reformas de carácter administrativo y organizacional. Ejemplo de ello es lo que sucedió con el Estudio del Banco Mundial sobre Justicia Mercantil.

Dicho estudio, como señalamos, tuvo alguna influencia en el diseño del paquete legislativo que se elaboró en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el 2002 con miras a mejorar algunos aspectos de la justicia mercantil. Sin embargo, los hallazgos del estudio que fueron ignorados, simple

¹⁴ Por ejemplo, una de las cuestiones que destaca el Estudio del Banco Mundial es que la única forma de evitar las conductas tramposas y dilatorias por parte del deudor, cuando éstas se dan, es con jueces que tengan la autoridad para poner orden en el proceso. En México se ha creído que la autoridad del juez puede ser suplantada por la autoridad de la ley, como si juzgar fuera simple y llanamente un acto de aplicación de la ley. La justicia la hace el legislador no el juez.

y llanamente, son aquellos que tienen que ver con cuestiones en las que el marco legislativo no explica ni tiene relación directa con el problema a resolver.

Cabe destacar que, paradójicamente, este último tipo de hallazgos revela, por lo general, problemas cruciales que es necesario resolver para activar los cambios que requiere el sistema de justicia. Ignorarlos, por tanto, puede significar, simplemente, el fracaso rotundo de cualquier proyecto de reforma.

Las razones para ignorar los hallazgos empíricos que tienen que ver con prácticas judiciales que no se derivan ni explican del marco normativo son varias y de distinta índole. Sin embargo, estimo que en el corazón de este problema subyacen razones políticas importantes: la monopolización de la reforma judicial por parte de la profesión legal. Dicha profesión es excluyente de otras disciplinas sociales, ya que se centra principalmente en el análisis del marco normativo a partir de una serie de conceptos y categorías que sólo entienden cabalmente los abogados.¹⁵

En el lenguaje dogmático-normativo subyace la ficción de que las normas prefiguran realidades y que, por tanto, todo problema puede ser atendido a través de cambios en la ley. La profesión legal, por tanto, para seguir manteniendo el monopolio del debate de reforma judicial, va a resistir cualquier tipo de hallazgo empírico que vaya en contra de este “fetichismo de la ley”,¹⁶ como son todos aquellos problemas que detectan los estudios empíricos que tienen su explicación en las prácticas judiciales y administrativas y no en el marco normativo.

Sin duda, no es fácil de romper este monopolio de la profesión legal en la agenda de reforma judicial. Sin embargo, tomarlo en cuenta y dimensionar su existencia, puede dar mayor claridad respecto de los obstáculos reales que dificultan la reforma judicial en México. Con ello, posiblemente, se podrán evitar en México algunos de los errores que ya se cometieron en otros países de la región al momento de implementar los proyectos de reforma judicial.

¹⁵ Para una ilustrativa exposición, de corte más histórico – sociológico que jurídico, sobre las características y orígenes del paradigma legal de los sistemas de derecho codificado véase Díez-Picazo (1993). Sobre el contraste entre el paradigma legal norteamericano con el de los sistemas de derecho codificado véase Magaloni (2001).

¹⁶ Sobre este fetichismo a la ley, Vargas et al. (2001).

Referencias

- Azaola, Elena, Marcelo Bergman, Ana Laura Magaloni y Layda Negrete: "El desolador estado de nuestras cárceles", en *Inter Criminis, Revista de Ciencias Penales*, No. 10, 2004.
- Bergman, Marcelo, Elena Azaola, Ana Laura Magaloni y Layda Negrete: "*Delincuencia, Marginalidad y Desempeño Institucional. Resultados de la encuesta a población en reclusión en tres entidades federativas de la República Mexicana: Distrito Federal, Morelos y Estado de México*", informe de investigación publicado por el CIDE, 2003.
- Diéz-Picazo, Luis, *Experiencias jurídicas y teoría del derecho*, Ariel, Barcelona, 3ª edición, 1993.
- Hammergren, Linn, *Using Case File Analysis to Improve Judicial Reform Strategies: the World Bank Experience in Latin America* (borrador).
- Magaloni, Ana Laura, *El precedente constitucional en el sistema judicial norteamericano*, Mc Graw Hill, Madrid, 2001.
- Magaloni, Ana Laura y Layda Negrete, *El Poder Judicial y su política de decidir sin resolver*, Documento de Trabajo No. 1, División de Estudios Jurídicos CIDE, 2001.
- Vargas, Juan Enrique, Carlos Peña y Jorge Correa, *El Rol del Estado y el Mercado en la Justicia*, Cuadernos de Análisis Jurídico No. 42, Universidad Diego Portales, Chile, 2001.
- Zepeda, Guillermo, *Crimen sin castigo: procuración de justicia penal y ministerio público en México*, Fondo de Cultura Económica, México, 2004.

.....