

¿QUÉ SABEMOS SOBRE EL FEDERALISMO JUDICIAL?

Sergio LÓPEZ-AYLLÓN

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El problema de la unidad del sistema jurídico*. III. *Los problemas procedimentales*. IV. *Los problemas organizacionales*. V. *Conclusiones*.

I. INTRODUCCIÓN

Este breve ensayo busca analizar algunos problemas relacionados con el federalismo judicial. Avanzar en la comprensión del federalismo judicial y sus múltiples implicaciones en el desarrollo de un sistema nacional de impartición de justicia eficiente y eficaz es una de las cuestiones centrales del futuro de nuestro país. Por ello resulta alentador que la Suprema Corte de Justicia de la Nación nos invite ahora a reflexionar sobre este tema en el marco de la reforma del Estado.

Iniciaré mi reflexión con algunas ideas que se alejarán de la perspectiva jurídica más tradicional con la que se suele enfocar esta cuestión.

Un primer elemento es que los datos empíricos con los que contamos muestran claramente una fuerte ambivalencia de la población hacia la justicia, en la que *grosso modo* menos de la mitad de la población confía en el sistema de impartición de justicia. Así por ejemplo, los datos que arroja la encuesta nacional de actitudes, percepciones y valores “Cultura de la constitucional-

dad en México”,¹ sólo el 52.9% de los entrevistados consideró que “vale la pena acudir a un tribunal”, mientras que el 25.5% consideró que “no vale la pena” y 18% que “vale la pena sólo en parte”.² Estos datos son similares a los resultados que se recogieron en otra encuesta en 1998.³ En cuanto a la independencia de los jueces, 53.8 % de los entrevistados piensa que los jueces “no son independientes para tomar sus decisiones”, contra sólo 25.5% que consideró que son “bastante independientes”.⁴ En fin, menos del 40% de la población cree conveniente que la gente acuda ante un tribunal.⁵

Desde otra perspectiva, los datos muestran también que para el usuario del sistema de justicia, esto es para el ciudadano común, resulta muy difícil diferenciar entre la justicia local y la federal. Incluso es posible sostener que para el justiciable esta diferencia es irrelevante. Así, una de las conclusiones de la encuesta “Cultura de la constitucionalidad en México” que antes comentamos es que “la sociedad no es capaz de diferenciar lo que le corresponde a un órgano y lo que formalmente le corresponde a otro”.⁶

1 Esta encuesta, realizada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas y la Unidad de Estudios sobre la Opinión del Instituto de Investigaciones Sociales, ambos de la UNAM, midió por primera vez los factores principales que inciden en las actitudes, opiniones y valores de la población frente a la Constitución, la legalidad y la justicia. Se levantaron 1794 encuestas en vivienda a personas de 15 años y más. Véase Concha, Hugo A. *et al.*, *Cultura de la Constitución en México. Una encuesta nacional de actitudes, percepciones y valores*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.

2 *Ibidem*, p. 38.

3 Véase Flores, Julia, *Encuesta nacional sobre la no reelección e impartición de justicia*, México, UNAM, mayo de 1998. En esa encuesta 53% de los entrevistados expuso que “vale la pena acudir a un tribunal”, 10% que “vale la pena sólo en parte” y 34% que “no vale la pena”.

4 Concha, Hugo A. *et al.*, *op. cit.*, nota 1, p. 39.

5 *Ibidem*, p. 38.

6 *Ibidem*, p. 39.

Dicho de otro modo, la sociedad percibe al sistema de impartición de justicia como un todo, en el que se incluyen tanto a los órganos de procuración como a los de impartición de justicia. Las diferencias que existen tanto horizontales (procuradurías y tribunales) como verticales (niveles estatales y federal) no son relevantes ni en la percepción ni en el juicio de los ciudadanos. Por ello, desde este punto de vista, una justicia pronta y expedita sólo se alcanzará si el conjunto de las instituciones funciona adecuadamente, sin importar el lugar que formalmente ocupen en el sistema.

Las ideas anteriores no coinciden con la percepción de los profesionales del derecho, quienes si encuentra diferencias claras entre el fuero local y el federal, pero quienes tienen frente a ellos una visión dividida.⁷ Por una lado, una percepción muy generalizada que considera que cuando se viola una norma jurídica plasmada en las Constituciones locales —incluso aquellas que impliquen violaciones a los derechos fundamentales— los tribunales superiores de justicia de los estados, y los demás órganos jurisdiccionales o administrativos estatales, son altamente ineficaces, especialmente cuando se trata de actos dictados o ejecutados por órganos de la propia autoridad ejecutiva local.

Por otro lado, se desprende que existe una seria preocupación, proveniente de manera especial de jueces, funcionarios judiciales locales y abogados postulantes, que el actual sistema de competencias implica una disminución de la autonomía jurisdiccional de los estados, que impide su adecuado desarrollo, y que genera una dependencia indebida de éstos hacia las autoridades federales. Además, se manifiesta frecuentemente como un serio

7 Estos datos se desprende del análisis de los resultados de la Consulta Nacional para una Reforma Integral y Coherente del Sistema de Impartición de Justicia, realizada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación entre agosto de 2003 y agosto de 2004. En ella se recibieron 5844 ponencias, en su gran mayoría (cerca del 90%) presentadas por profesionales del derecho de todo el país (abogados, jueces, funcionarios públicos, profesores y académicos). Véase <http://www.scjn.gob.mx/ReformaJudicial/index.asp>.

agravio, la carga que implica para los Poderes Judiciales locales el deshago de los asuntos del orden mercantil,⁸ respecto de los cuales debería existir una auténtica concurrencia.⁹

Lamentablemente, no contamos con datos duros que nos permitan confirmar, o matizar, estas percepciones generalizadas. En realidad sabemos muy poco sobre la justicia, especialmente la que imparten los Poderes Judiciales de las entidades federativas. Los escasos estudios que existen al respecto —entre los cuales el más importante es el realizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas en 2000—,¹⁰ muestran un panorama diverso, complejo,

8 La Constitución establece que los juicios generados por la aplicación de leyes federales deben ser conocidos por tribunales federales, pero si esos juicios sólo afectan a los particulares, quien promueve el juicio puede optar por ir a un tribunal federal o uno local. Esto da origen a la figura conocida como “jurisdicción concurrente”. Sin embargo los tribunales federales tiene la práctica de no conocer estos asuntos, utilizando para ello vías no formales.

9 Vale la pena recordar que en julio de 1996 el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Nayarit aprobó un acuerdo mediante el cual se prohibía a los jueces del Estado conocer de asuntos de carácter mercantil. En las consideraciones que sustentan el acuerdo se lee “el Poder Judicial del Estado ha conocido y resuelto todas las controversias que se han planteado en los juzgados del Estado, sin limitación alguna. Situación que con el trascurso del tiempo ha colapsado dichos juzgados, en detrimento de la administración e impartición de justicia, que conforme a la legislación local nos es propia; de al forma que a la fecha, el cincuenta y tres por ciento de la carga de trabajo total, corresponde a demandas mercantiles, y que en esa misma proporción los recursos humanos, económicos y materiales se han destinado para satisfacer a la cada vez más creciente atención a esos asunto” citado por Cossío, José Ramón, *Bosquejos constitucionales*, México, Porrúa, 2004, pp. 387-388.

10 Concha, Hugo A. y Caballero, Antonio, *Diagnóstico sobre la administración de la justicia en las entidades federativas. Un estudio institucional sobre la justicia local en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001. Este estudio, que se realizó en 2000, consistió en el levantamiento de una serie de cuestionarios y entrevistas *in situ* a jueces y funcionarios de todos los poderes judiciales del país que incluían cuatro grandes áreas temáticas: organización y estructura; funcionamiento jurisdiccional; administración y operatividad y dinámicas subjetivas. Otros estudios, más específicos, son por ejemplo los realizados por el Centro de Derecho Público del ITAM sobre indicadores de justicia local en materia mercantil e hipotecaria. Véase

dinámico y asimétrico, en el que existen diferencias importantes entre los Poderes Judiciales locales. En ese sentido se afirma que “los Poderes Judiciales del país son instituciones que cuentan con estructuras y organización propias, cuyas características no pueden ser explicadas completa y satisfactoriamente mediante generalizaciones”.¹¹

A pesar del esfuerzo de investigación anteriormente mencionado, ya “envejecido” a pesar de haber sido realizado hace sólo unos pocos años,¹² persisten preguntas para las cuales no tenemos respuestas. Así, por ejemplo, no tenemos datos para construir series de tiempo que nos permitan conocer cuál es el número de juicios mercantiles que se desahogan en los Poderes Judiciales locales y cual su porcentaje frente a la carga total de asuntos en una entidad federativa determinada. Cuál es el número de amparos directos que se plantean respecto del total de juicios iniciados en las instancias locales. Cuál su tasa y razones de éxito. Cuál, en síntesis, el grado de interrelación entre el Poder Judicial de la Federación y los estatales.

Hay otras interrogantes aún más difíciles de responder. ¿Cómo medir, por ejemplo, el desempeño de los poderes judiciales estatales y como compararlos uno respecto de otro?, ¿cuáles los indicadores de desempeño que podríamos tomar para comparar, por ejemplo, la independencia de los jueces, la calidad de sus resoluciones, la eficiencia en su funcionamiento, el grado de acceso a la justicia? En suma, carecemos de la información básica

“Administración de justicia en México. Indicadores en materia mercantil e hipotecaria”, *Este País, Tendencias y Opiniones*, núm. 137, *Suplemento especial*, México, agosto de 2002. Otro ejemplo, éste específico al poder judicial del Distrito Federal, el estudio realizado por Hammergren, Linn y Magaloni, Ana Laura (coords.), *Estudios sobre el juicio ejecutivo mercantil en el Distrito Federal. Reporte final*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, septiembre de 2001, mimeo.

11 Concha y Caballero, *op. cit.*, nota 10, p. 303.

12 Lo anterior se explica por la extraordinaria dinámica que presentan los poderes judiciales locales, que están en constante movimiento y cambio.

que permitiría tomar decisiones inteligentes para un nuevo diseño institucional del sistema de impartición de justicia, diseño que debería contribuir a darle una nueva y más eficaz articulación a nuestro sistema jurídico en su conjunto.

Este trabajo no pretende responder a todas estas interrogantes. Tampoco pretende sugerir que, para actuar, se debe aguardar hasta tener toda la información necesaria. Busca simplemente ilustrar algunos de los complejos problemas planteados por el federalismo judicial y, con suerte, adelantar algunas recomendaciones, muchas de las cuáles provienen de la experiencia acumulada en varios años de consulta realizada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el curso de los trabajos sobre la reforma integral de justicia.

Para este efecto me referiré muy brevemente al problema de la unidad del sistema jurídico, para luego abordar algunas cuestiones relacionadas con los problemas procedimentales y organizacionales. Concluiré con algunas recomendaciones generales.

II. EL PROBLEMA DE LA UNIDAD DEL SISTEMA JURÍDICO

Desde una perspectiva teórica, el federalismo plantea el problema de la unidad del sistema jurídico, pues las divisiones territoriales propias a esta forma de Estado y el ejercicio de los diferentes ámbitos competenciales generan diferentes desafíos a la unidad propia de los sistemas jurídicos nacionales.

Este problema ha sido ampliamente discutido por la doctrina. Al final del día, la unidad del sistema jurídico estaría garantizada por el principio de supremacía constitucional y por la división de poderes, tanto horizontal como vertical, misma que supone una adecuada distribución de competencias y de pesos y contrapesos entre los diferentes órganos del poder.

Lo anterior implica necesariamente la existencia de un intérprete único y de última instancia de la Constitución, capaz de re-

solventar los problemas de constitucionalidad que pudieran plantearse por la acción de los diferentes actores del sistema.

En nuestra realidad, este intérprete es la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y el mecanismo más importante que da cohesión al sistema, aunque ciertamente no el único, es el juicio de amparo.¹³

Este es, sin embargo, una construcción procedimental y jurídica muy compleja, cuya racionalidad se ancla en la historia del país y la evolución de la organización del Poder Judicial federal. Las nuevas realidades que enfrentamos nos obligan a preguntarnos por la idoneidad de su diseño actual para seguir cumpliendo de manera eficaz con esta función.¹⁴

Un problema íntimamente asociado, aunque sólo me limitaré a anotarlo en esta ocasión, es la dispersión en la legislación tanto sustantiva como adjetiva en las materias penal, civil y administrativa. En efecto, la pluralidad de códigos complica sobremanera la administración de justicia, genera asimetrías respecto de situaciones equivalentes, crea inseguridad jurídica y genera ineficiencia.

13 Con el juicio de amparo concurren sin dudas también las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad. Véase Huerta, Carla, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, México, UNAM, 1998, pp. 160 y ss.

14 El ejercicio llevado a cabo por la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de la Comisión redactora para una nueva Ley de Amparo pone en evidencia de manera clara y contundente los diferentes problemas que tiene el diseño actual del amparo y la necesidad de modificarlo de manera sustancial para que logre cumplir de manera eficiente sus importantes funciones. Al respecto uno de los miembros de la Comisión redactora ha escrito “La complejidad social, las nuevas categorías jurídicas y el fortalecimiento de un auténtico Estado democrático no puede enfrentarse mediante una institución procesal que respondía a otra realidad y que, además, ha sido interpretada de manera conservadora y anacrónica... es menester optar por un juicio de amparo que tenga como finalidad proteger la Constitución, y no sólo con una visión de defensor de intereses concretos e individuales”. Zaldivar, Arturo, *Hacia una nueva Ley de Amparo*, México, UNAM, 2002, p. XXIV. Véase también Cossío, José Ramón, “Análisis de la propuesta de una nueva Ley de Amparo”, *Bosques Constitucionales*, cit., nota 9, pp. 417-444.

En principio no parecen existir razones jurídicas, técnicas, económicas o políticas que justifiquen tal dispersión normativa y por ello existirían razones de peso para sugerir que resulta indispensable avanzar en la unificación de los códigos.

III. LOS PROBLEMAS PROCEDIMENTALES

Uno de los problemas más claros en materia de federalismo judicial se plantea en torno a la relación entre el Poder Judicial federal y la justicia local a través del amparo directo o amparo judicial. Los tribunales federales actúan *de facto* como superiores jerárquicos de los Poderes Judiciales de los estados. Esto genera no sólo una especie de tercera instancia, sino que también ocasiona una descompensación significativa entre los que significa pertenecer a una u otra institución. Las soluciones posibles son varias.

La primera, favorecida desde la perspectiva local, es la creación de cortes constitucionales locales y la desaparición del amparo judicial. Algunos estados, por ejemplo Chiapas, Veracruz, Tlaxcala o Coahuila, han dado ya pasos en esta dirección con la creación de tribunales o salas constitucionales estatales. Sin embargo, esta solución plantea, desde nuestra perspectiva, problemas técnicos muy importantes. El principal de ellos es la fragmentación de lo que hoy constituye una de las facultades más importantes de la Federación, que es el control de la constitucionalidad, pues algunas de las decisiones de los Poderes Judiciales locales quedarían fuera del control de constitucionalidad.

Creo que antes de continuar con la “moda” de crear tribunales constitucionales estatales resultaría necesario evaluar esta opción mediante una revisión seria y objetiva de las experiencias y quehacer de estos tribunales, sobre cuya operación, decisiones y resultados no conocemos nada, o casi nada.

La opción más viable, me parece, se encuentra en el rediseño del juicio de amparo directo. Su nuevo diseño podría retomar

muchos de los principios desarrollados en el anteproyecto de nueva ley de amparo, preparada a petición de la Suprema Corte por un grupo de los más reconocidos expertos en la materia, y que fue además ampliamente discutida en el foro (véase nota 14). Entre otras cuestiones se podrían considerar las siguientes:

- Establecer la obligación que los tribunales colegiados de circuito analicen, siempre que sea posible, todos los conceptos de violación (forma y fondo), para evitar el reenvío (amparo para efectos).¹⁵
- Ampliar los plazos para promover el amparo directo.
- Modificar la estructura y precisar los efectos de las sentencias de amparo directo.
- Establecer un amparo adhesivo.
- Precisar que los tribunales colegiados deben respetar el ejercicio de facultades discrecionales ejercidas razonablemente por los tribunales locales.

Otras medida asociada sería la de revisar de manera integral el diseño de los códigos de Procedimientos Locales con aquél de la Ley de Amparo. Ello permitiría asegurar una lógica procesal adecuada y coherente entre las diversas instancias que intervienen en el procedimiento.

De fondo, me parece que requerimos avanzar en una nueva construcción constitucional que permita delimitar de manera más clara y definida el control de legalidad del control de constitucional. Ello permitiría que los tribunales superiores de los esta-

¹⁵ El amparo para efectos se refiere a aquellos juicios de amparo en que después de la segunda instancia local se llega al tribunal colegiado, quien analiza una violación procesal, la considera fundada y regresa el expediente al tribunal superior; repuesta la violación se regresa a la justicia federal en un nuevo amparo por una nueva violación procesal, y así sucesivamente alargando los litigios por años. Entre otras razones esta situación se genera de una incorrecta concepción de la función revisara de los tribunales de amparo, y de una práctica que busca la salida más fácil. Véase Zaldivar, Arturo, *op. cit.*, nota 14, pp. 129 y 130.

dos actuaran de manera eficiente y razonable como última instancia en cuestiones de mera legalidad, reservando para el Poder Judicial federal aquellos asuntos que realmente implicaran un problema de control constitucional.

IV. LOS PROBLEMAS ORGANIZACIONALES

No alcanzaremos un federalismo judicial sin lograr un fortalecimiento significativo y uniforme de los Poderes Judiciales estatales. Esta cuestión tiene que ver fundamentalmente con su organización y funcionamiento.

Las respuestas a este fortalecimiento tienen que ser capaces de resolver algunas cuestiones básicas, relacionadas, entre otros, con los siguientes aspectos:

- Condiciones que garanticen plena independencia de jueces y magistrados, tanto al interior del Poder Judicial como respecto de los Poderes Ejecutivo y Legislativo.
- Una organización institucional más eficiente. Esta cuestión incluye aspectos tales como una adecuada distribución territorial de las jurisdicciones; consejos de la judicatura calificados e independientes; una carrera judicial bien estructurada con mecanismos de reclutamiento abierto; mejores mecanismos de administración de juzgados; creación, cuando así lo requiera la carga de trabajo, de juzgados especializados; uso institucional de mecanismos alternativos de solución de controversias; simplificación de los procedimientos, etcétera.
- Mejoras en los recursos humanos, tecnológicos y de infraestructura. Con frecuencia estas cuestiones se ligan a que los Poderes Judiciales locales cuenten con un presupuesto adecuado, incluso fijo, para el cumplimiento de sus funciones. Esta es, cierto, una condición necesaria, pero de lejos suficiente. No bastan mayores recursos presupuestales si no están ligados a programas específicos y resultados evalua-

bles. En este sentido, parece necesario el diseño de mecanismos de capacitación permanente, uso adecuado de tecnologías de la información, espacios físicos apropiados para el desempeño de la función jurisdiccional, etcétera.

- Transparencia y rendición de cuentas. Un aspecto central en la construcción de una más amplia legitimación para los Poderes Judiciales locales lo constituye mecanismos más claros de rendición de cuentas. Esto va mucho más de una mera transparencia administrativa o de las decisiones judiciales. Supone una auténtica política de comunicación social de los Poderes Judiciales. Además de requiere desarrollar indicadores judiciales que permitan una adecuada evaluación del desempeño institucional. Finalmente, parece necesario crear un régimen de responsabilidad judicial eficaz.

Es importante subrayar que la mayor parte de la justicia “cotidiana” se desarrolla en el ámbito local. En es este ámbito donde se dirimen la mayor parte de los conflictos que afectan la vida cotidiana de los ciudadanos y las empresas, y aquí donde una mejora sustantiva impactaría sin lugar a dudas la percepción ciudadana sobre la justicia. Sin embargo, muchos años de abandono no pueden corregirse de un golpe.

Por lo anteriormente dicho, no puede plantearse un sistema adecuado de impartición de justicia si no avanzamos de manera clara en la definición de una política judicial del Estado que garantice que cada uno de los Poderes Judiciales del país cumpla con los requisitos mínimos de calidad profesional.

V. CONCLUSIONES

El problema del federalismo judicial es complejo y no admite soluciones simples. La administración de justicia en nuestro régimen federal es un todo, conforma un sistema y las diversas piezas del sistema están a tal grado interrelacionadas e imbrica-

das que de poco sirven las reformas parciales. Quizá una de las debilidades de la profunda reforma de 1994-1995 es que mientras ésta caló hondo en el ámbito federal, no se vio acompañada por las necesarias y complementarias reformas en los ámbitos locales.

Nos parece necesario revisar algunas de las soluciones planteadas, en especial la lógica que lleva a la creación de cortes estatales de control constitucional, pues ello implicaría desarticular la unidad necesaria del control constitucional generando la posibilidad de que la Constitución adquiriera diversos sentidos en las distintas entidades federativas, con los obvios problemas de seguridad e igualdad jurídica que esto implica.

Pero tampoco podemos permanecer con el estado actual. Ello implica mantener un control demasiado formal sobre las decisiones e interpretaciones normativas de los órganos judiciales locales, limitar sus posibilidades de maduración y responsabilidad y a que soporten los costos de una jurisdicción que debería ser realmente concurrente.

Necesitamos avanzar en varios frentes, y sobre todo considerar que la solución normativa no es, ni puede ser, suficiente. Se requiere una visión integral que considere también las cuestiones de recursos, de organización y rendición de cuentas.

En otras ideas, se podría avanzar en:

- Incrementar de manera significativa la investigación empírica sobre diversos aspectos del sistema judicial del país. Esta investigación debería estar orientada a proporcionar información útil para la toma de decisiones.
- Establecer una política judicial de Estado diseñada a fortalecer las capacidades técnicas, humanas y de infraestructura de los Poderes Judiciales locales.
- Rediseñar el amparo judicial retomando los principios contenidos en el Proyecto de Ley de Amparo. En esta materia se debería buscar limitar la intervención de los tribunales colegiados en la revisión de las decisiones de los tri-

bunales locales para aquellos aspectos que supongan un real problema de constitucionalidad

- Avanzar en la unificación de códigos.
- Analizar una manera eficiente de resolver el problema de las contradicciones de tesis. Esto implica una revisión profunda de la manera en que éstas se formulan y, quizá, en alejarse de una práctica demasiado abstracta, a veces una simple glosa de las disposiciones normativas, para introducir los hechos que las generan.
- Crea un sistema nacional de indicadores judiciales que permita evaluar comparativamente el desempeño de los Poderes Judiciales locales y programar las políticas judiciales con base a información dura.
- Desarrollar el uso de las tecnologías de la información en la administración y funcionamiento de la administración de justicia.
- Mejorar el diseño de la carrera judicial en todas sus etapas (reclutamiento, formación, capacitación permanente, retiro).
- Finalmente genera una política de comunicación para los Poderes Judiciales.