

PRÓLOGO

I

Hace un lustro dejó de existir Mauro Cappelletti (1927-2004). Figura emblemática del procesalismo científico de la segunda mitad del siglo pasado. El profesor florentino inició una clara tendencia sobre la vinculación del “proceso” con la “sociedad”.

Llevó a la práctica lo que desde sus primeros trabajos pregonó: la necesidad de una nueva concepción ideológica de la ciencia. Implicaba superar esquemas en cuanto al método tradicional de estudio, caracterizado como “típicamente escolástico, dogmático y formalístico”, cuya finalidad era la búsqueda de una ciencia “pura” e ideológicamente “neutral”. Por el contrario, el jurista italiano, de talla universal, concibió el derecho como fenómeno social. Ciencia jurídica como ciencia sociológico-valorativa y no formal. Ciencia de problemas prácticos y no de sistematizaciones conceptuales abstractas. Ciencia de resultados concretos y no de deducciones apriorísticas. Ciencia de elecciones creativas y responsables, y no de conclusiones automáticas.

Fue un *Maestro* en la “ciencia útil”. En redimensionar la “política del derecho” como factor o instrumento de las transformaciones sociales. Pasó de la ideología a la sociedad, a la que siempre estuvo atento en los ejes de su trabajo intelectual: la dimensión *social*, *constitucional* y *transnacional* de la justicia. A través de la observación directa, del análisis crítico de los datos concretos, de la utilización del método inductivo y fenomenológico, así como del entendimiento de la psicología experimental y siempre abierto al derecho comparado que utilizó como técnica permanente en sus estudios, coadyuvó como pocos a redimensionar el estudio sociológico del proceso.

La obra que el lector tiene en sus manos y que en realidad constituye el segundo libro de una trilogía del doctor Julio Bustillos, como veremos más adelante, pretende inscribirse en este movimiento, que estuvo de cierta manera ajeno en la mayor parte de la doctrina mexicana del siglo XX donde prevalecieron los estudios dogmáticos.

II

La mayoría de las reformas constitucionales al sistema de impartición de justicia constitucional en el siglo pasado estuvieron marcadas por el fantasma del “rezago”. Esta problemática menguó cualquier esfuerzo por establecer políticas públicas y generar una agenda mínima de reformas a la luz de una visión de conjunto al sistema de impartición de justicia.

La justicia constitucional se concentró en un solo instrumento de protección. El tradicional juicio de amparo se expandió para convertirse en una pluralidad de “procesos de amparo” con distinta naturaleza y finalidad; a tal grado que entre sus funciones se consolidó también como “recurso de casación” (derivado del famoso “amparo Miguel Vega” resuelto en apelación por mayoría de votos por la Suprema Corte en 1869 y de los debates posteriores sobre el alcance interpretativo del artículo 14 de la Constitución de 1857). Así quedó absorbido el recurso de casación (que desapareció de los códigos procesales civiles) por el amparo. Esto provocó que a principios del siglo XX el “rezago” del llamado “amparo judicial” o “amparo casación” fuera ya importante en la Suprema Corte, calificándolo por Emilio Rabasa como una “tarea imposible” de afrontar.

Cualquier sentencia definitiva de los Tribunales Superiores de Justicia podía impugnarse directamente ante la Suprema Corte de Justicia por esa vía. El supuesto “federalismo judicial”, que tiene su origen en la *Judicial Act* de 1789 en los Estados Unidos de Norteamérica y que nosotros seguimos, se convirtió en la práctica en un “centralismo judicial” en nuestro país.

El “rezago” se incrementó. Alcanzó cifras inimaginables a mediados del siglo de referencia: más de 30,000 asuntos pendientes de resolución en la Corte, lo que originó la reforma constitucional de 1951 para crear los Tribunales Colegiados de Circuito como órganos intermedios para conocer de este tipo de asuntos (amparo directo), así como de revisiones de amparos indirectos que antes conocía también nuestro más alto tribunal.

De esta manera, las primeras reformas al artículo 94 constitucional en los años 1928, 1934 y 1951 se centraron básicamente en la manera de combatir el “rezago” a través de la creación de más órganos (salas de la Corte, tribunales y juzgados federales) y juzgadores constitucionales (ministros, magistrados y jueces).

Una nueva visión aparece en 1987. La reforma al texto supremo delimita la competencia constitucional de la Suprema Corte y le otorga cier-

tas atribuciones de dirección y planeación de política judicial, tanto para combatir el rezago como para lograr un adecuado funcionamiento de los órganos del Poder Judicial de la Federación. Asimismo, con la reforma al artículo 116 constitucional de ese año, se explicitan las garantías constitucionales del juzgador y se sientan las bases de los tribunales locales, que en los años sucesivos y hasta nuestros días ha sido crucial para el fortalecimiento de la autonomía e independencia de los poderes judiciales en las entidades federativas.

III

Es a partir de esta fecha donde se inicia la llamada *reforma judicial* como lo han señalado con toda razón algunos autores y especialmente se advierte con mayor claridad con la trascendental reforma del 31 de diciembre de 1994.

Esta corriente de visualizar el sistema de impartición de justicia de manera integral ha tenido dos momentos de especial importancia. El primero con motivo del *Proyecto de Nueva Ley de Amparo* (que incluía las reformas constitucionales correspondientes), elaborado por un grupo de expertos y que avaló la Suprema Corte (1999-2001).

Este primer esfuerzo llevó a que un grupo plural de senadores lo hiciera suyo como iniciativa de ley y reforma constitucional (2004) y que lamentablemente no se ha aprobado. Entre las principales bondades de este proyecto figuran: (i) la ampliación del objeto de protección a los derechos humanos previstos en tratados internacionales ratificados por nuestro país; (ii) un mayor acceso a la justicia a través de la figura del “interés legítimo”, que abre la posibilidad de tutelar nuevos derechos de incidencia colectivos; (iii) la limitación del “amparo para efectos” por meras deficiencias procesales, evitando el alargamiento injustificado de los asuntos; (iv) la incorporación de la “teoría de la apariencia del buen derecho” y una mejor regulación de la figura de la “suspensión” del acto reclamado; (v) la ampliación de los efectos de las sentencias, mediante la declaratoria general de inconstitucionalidad en el amparo contra leyes, y (vi) explicitar la “interpretación conforme” que viene realizando la Suprema Corte en su calidad de tribunal constitucional. Actualmente existe un proyecto de reforma integral al juicio de amparo en el Senado de la República que retoma varios de los aspectos antes señalados y esperamos sea aprobado.

Un segundo momento estimamos se produce en 2003, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación convocó a la comunidad jurídica nacional, así como a las instituciones y personas interesadas, a presentar propuestas durante la *Consulta Nacional sobre una Reforma Integral y Coherente del Sistema de Impartición de Justicia en el Estado Mexicano*.

Durante la primera fase de lo que constituyó un *Proyecto de Reforma Judicial*, se realizó la recepción de más de 11,700 propuestas concretas enviadas por instituciones y juristas del país. En la segunda fase, estas participaciones se analizaron y agruparon por temas que se debatieron en 13 foros de discusión y 34 mesas de trabajo a lo largo de la República, en los que intervinieron 281 expertos provenientes de diversos ámbitos (abogados, jueces, servidores públicos y sector privado), dando como resultado eventos de importante nivel y calidad en la discusión, pero sobre todo propuestas constructivas frente a la generalizada percepción de insatisfacción con el sistema de impartición de justicia.

El siguiente paso consistió en llevar a cabo el *Primer Encuentro Nacional de Impartidores de Justicia*, con objeto de que se establecieran una serie de acciones conjuntas para el fortalecimiento del sistema de impartición de justicia. La reunión se llevó a cabo en diciembre de 2005, en la Ex Hacienda de Jurica, Querétaro, con la participación de juzgadores de todo el país.

Este fue el comienzo de una agenda conjunta, cuyos acuerdos se plasmaron en la *Declaración de Jurica*. Entre las acciones que se consideraron en este importante documento destacan la elaboración de un programa nacional de capacitación judicial; la proyección de un sistema nacional de estadística judicial con indicadores y parámetros uniformes para todos los subsistemas jurisdiccionales (sistemas electoral, de justicia laboral, justicia fiscal y contencioso administrativa, penal, agrario, etcétera); un código de ética nacional para los funcionarios jurisdiccionales; la elaboración de un censo y un anuario judicial que también abarque la infraestructura tecnológica aplicada al sistema judicial; la revisión del impacto del juicio de amparo, concretamente del amparo directo (casación), en el conjunto del sistema de impartición de justicia y el fortalecimiento de la autonomía judicial a través de los mecanismos de información y comunicación de los órganos judiciales a nivel nacional.

A partir de entonces se han llevado a cabo diversas reuniones, derivadas de la creación de la *Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia*

(AMIJ), que han dado seguimiento a los acuerdos, creándose un *Fideicomiso* para concretar diversos proyectos en materia judicial.

Creemos, sin embargo, que el gran fruto de este esfuerzo compartido está reflejado en el *Libro Blanco de la Reforma Judicial*, que sistematiza y ordena la consulta nacional de 2003. Constituye una guía fundamental. Una brújula que orienta los esfuerzos de la agenda de reforma judicial integral a mediano y largo plazo y donde se plantean 34 acciones concretas para diseñar y lograr su implementación.¹

IV

Es precisamente en esta dirección donde el libro que hoy presentamos del doctor Bustillos adquiere relevancia. Como lo advertíamos al inicio de estas líneas, la presente obra constituye la segunda de una trilogía del autor. Las tres obras, en su conjunto, analizan de manera integral el sistema de impartición de justicia con una metodología empírica, a través de bases de datos propios que fue construyendo de diversas fuentes, desde el año de 1869 hasta el 2007.

¡Menuda tarea la emprendida por el doctor Bustillos! si se tiene en consideración que las bases de datos en materia judicial se encuentran dispersas en toda la República mexicana, en ocasiones inexistentes y casi siempre incompletas. Así, por ejemplo, a nivel federal, donde existe mayor claridad y continuidad debido a los informes de labores de los presidentes de la Suprema Corte, suelen encontrarse en los propios informes o en sus anexos datos estadísticos básicos, que poco han servido para la toma de decisiones en política judicial y que en ocasiones los datos no son del todo claros.

Afortunadamente el panorama comienza a cambiar en los últimos años. En parte por el proceso de transformación que vive el Poder Judicial de la Federación y en general los órganos de impartición de justicia. En parte también por las reformas constitucionales y legales en materia de acceso a la información, que motivó generar información estadística en aras de una mayor transparencia judicial. En el seno mismo de la Suprema Corte se creó una Dirección General de Planeación de lo Jurídico,

¹ *Libro Blanco de la Reforma Judicial en México. Una agenda para la justicia en México*, México, SCJN, 2006. Esta obra puede consultarse en la página de la Suprema Corte (www.scjn.gob.mx) y fue básicamente elaborada por los destacados juristas Antonio Caballero, Sergio López-Ayllón y Alfonso Oñate Laborde.

que tiene entre sus atribuciones la elaboración de bases de datos, que facilite la toma de decisiones, la transparencia y el establecimiento de políticas públicas en materia judicial. El Consejo de la Judicatura Federal también se ha esforzado en los últimos años en la misma dirección, así como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y diversos órganos jurisdiccionales a nivel federal y local.

Sin embargo, todavía no se llega a los objetivos plasmados en la Declaración de Jurica. Así, por ejemplo, el *Anuario Judicial* (con información básica a nivel nacional) se publicó solo en 2005. Todavía queda mucho por hacer y de ahí la importancia de los tres libros del doctor Bustillos que tratan de sistematizar información judicial dispersa.

La trilogía se enmarca dentro de este esfuerzo de *reforma judicial* en la que actualmente se encuentra nuestro país. ¿Puede realizarse una reforma judicial sin tener parámetros objetivos que permitan su concreción e implementación?

La primera obra con este corte de investigación empírica sobre temas de impartición de justicia fue publicada el año pasado con el sugerente título *El amparo directo en México. Evolución y realidad actual*.² Se trata, en esencia, de la tesis de grado defendida de manera brillante en 2006 y que fue acreedora de la Medalla “Alfonso Caso” que otorga anualmente la Universidad Nacional Autónoma de México a la mejor tesis doctoral en derecho. El trabajo fue dirigido por el doctor Héctor Fix-Fierro, actual director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, lo que explica la vertiente sociológica y solidez de la investigación.

Este primer libro cubre un vacío en la abundante literatura sobre el juicio de amparo. A través de un pormenorizado análisis histórico y con una metodología empírica no usual en los estudios sobre el juicio de amparo, el autor diagnostica la problemática generada con el “amparo casación” desde su creación y su definitiva consolidación en el siglo XX y las disfunciones que ha ocasionado en el sistema general de impartición de justicia por los llamados “amparos rebote”. La tesis central de su trabajo consiste en demostrar que el problema del amparo directo no es una cuestión atribuible al modelo jurisdiccional, sino a la optimización del mismo, es decir, en el fondo la problemática se encuentra en la eficiencia

² Bustillos, Julio, *El amparo directo en México. Evolución y realidad actual*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, con presentación de Héctor Fix-Fierro y prólogo de Héctor Fix-Zamudio.

(selectividad y capacidad de procesamiento). Ahí estima el autor que se encuentra el talón de Aquiles de los tribunales colegiados de circuito, en donde la acumulación de asuntos y la lentitud en el despacho de los mismos (ineficiencia) se debe, en parte, a la falta de delimitación de la procedencia (selectividad) del amparo directo “para efectos”.

El segundo libro, que es precisamente el que hoy prologamos, se centra en la justicia constitucional o, como preferimos, en el derecho procesal constitucional como disciplina procesal que estudia aquélla. Ofrece un análisis cuantitativo detallado de las resoluciones judiciales federales y locales (en específico de las sentencias definitivas en materia constitucional), emitidas a partir del emblemático año de 1994 en que se visualiza la referida transición de la reforma judicial en nuestro país. En concreto, se analizan las sentencias emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los tribunales colegiados de circuito, los tribunales unitarios de circuito, los juzgados de distrito y las jurisdicciones constitucionales en las entidades federativas.

A través de bases de datos de elaboración propia, incorpora una muy útil información que actualmente se encuentra dispersa, de difícil acceso y que son cruciales para detectar las distintas problemáticas de la justicia constitucional en nuestro país; así genera parámetros precisos de utilidad, como son los órganos de origen, ciertas características de las partes en el proceso, la duración de las etapas procesales y la relación con otros tipos de resoluciones, entre otros.

El tercer libro que está próximo a publicarse lleva por título *El federalismo judicial en México*. Complementa los dos anteriores, al ofrecer una exposición del funcionamiento real del llamado “federalismo judicial”, es decir, lo que el autor de manera sencilla considera como la adecuada relación entre los tribunales federales y los locales en un sistema federal. El análisis que propone esta última obra permite dar respuesta a interrogantes de enorme calado para la reforma judicial: ¿cuál es el grado de centralización o control que puede observarse actualmente en el funcionamiento del Poder Judicial federal sobre los órganos judiciales y administrativos locales en torno al amparo federal?, ¿qué porcentaje de resoluciones locales son corregidas por los juzgadores federales, a través del amparo, al ser consideradas erróneas?, ¿de este porcentaje de resoluciones locales erróneas, en qué proporción los juzgadores federales obligan

a los juzgadores locales a modificar sus resoluciones o reponer el procedimiento?

Este libro, que desde ahora anunciamos, permite dar respuestas a los planteamientos anteriores con fuente empírica y refuta varias de las tesis y posturas que se han venido sosteniendo sobre el federalismo judicial en torno al juicio de amparo.

En definitiva, la trilogía que conforma la obra del doctor Bustillos contribuirá a un esclarecimiento de la problemática que enfrenta nuestro actual sistema de impartición de justicia y servirá en el proceso de *reforma judicial* en que nos encontramos.

V

En lo personal conocí al doctor Bustillos cuando realizaba su tesis doctoral. En aquel entonces colaboraba como auxiliar de investigación del doctor Diego Valadés en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Posteriormente tuve el privilegio de trabajar de manera conjunta en la Suprema Corte de Justicia de la Nación y coadyuvar en el proceso de reforma judicial a que nos hemos referido. Su inteligencia, tenacidad, constancia, templanza y fortaleza vital, no obstante las adversidades que ha tenido que afrontar, lo convierten en un ser humano excepcional.

La obra que hoy nos ofrece el doctor Julio Bustillos como parte de su trilogía, se inscribe en la línea de la “ciencia útil” que tanto enseñó el llorado profesor florentino y a quien recordamos con emoción al inicio de estas líneas. Como parte de una nueva generación de juristas y de estudios en México, Bustillos nos presenta por primera vez una panorámica integral de corte empírico cuantitativo de las resoluciones de la justicia constitucional mexicana, con una base de datos que servirá como punta de lanza de nuevas líneas de investigación, coadyuvará al establecimiento de políticas públicas en materia judicial y en general esclarecerá las disfunciones y virtudes de una parte central de nuestro sistema de impartición de justicia.

Eduardo FERRER MAC-GREGOR

Ciudad Universitaria, verano de 2009