

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. © 2001, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C., carretera México - Toluca 3655 (km.16.5) ,Lomas de Santa Fe, 01210 México, D. F., tel. 727-9800, fax: 292-1304 y 570-4277. ❖ Producción a cargo del (los) autor(es), por lo que tanto el contenido como el estilo y la redacción son responsabilidad exclusiva suya.
30 noviembre 2001



NÚMERO 01

Ana Laura Magaloni y Layda Negrete
**EL PODER JUDICIAL Y SU POLÍTICA DE DECIDIR
SIN RESOLVER**

Resumen

El Poder Judicial Federal en México, a través del juicio de amparo, tiene a su cargo una de las funciones públicas más relevantes en una democracia: proteger al ciudadano frente al ejercicio arbitrario del poder garantizando la plena eficacia de sus derechos fundamentales y libertades públicas. Sin embargo, el excesivo formalismo con que los jueces federales ejercen su función, ha mermado significativamente el alcance protector de la justicia federal. En los últimos años, dos de cada tres juicios de amparo terminan por supuestas deficiencias formales de la demanda. Bajo el ropaje del formalismo, los jueces deciden pero no resuelven los conflictos entre los ciudadanos y las autoridades. A partir del análisis de indicadores de la actividad jurisdiccional en el periodo 1940-1998, este artículo plantea dos modelos matemáticos que explican el apego al formalismo de jueces federales a la luz de la estructura de incentivos que rige su carrera profesional. El artículo concluye con el análisis de los costos sociales que se derivan de esta práctica judicial, la cual retrasa la consolidación de un régimen democrático en México.

Abstract

The Mexican Judicial Branch is in charge of one of the most important public prerogatives of any democracy: to protect the citizenship against the arbitrary exercise of power and to guarantee the complete efficiency of civil rights and public liberties. The mechanism to achieve this end is "el juicio de amparo", an injunction suspending the effects of legal dispositions tending to violate the constitutional individual rights. However, the excessive formalism of the federal judges' dispositions has systematically obliterated the effective exercise of federal justice. In the last few years, two in every three "juicios de amparo" are concluded because of supposed formal deficiencies in the law suits. The judges reach final decisions but this does not necessarily mean that conflicts between authorities and citizens are resolved. Based on research data of judiciary activity from 1940 to 1998, this paper sets out two mathematical models which help explain the federal judges' formalism analyzing the incentive structure that rules their professional career. The article concludes with the measure of the social costs as the unwanted effects of this judiciary practice. The final result is without the proper judiciary reform, the consolidation of Mexican democracy will be hard to achieve.

Introducción

El Poder Judicial Federal ha sido el "gran ausente" en este período crucial de la historia mexicana. En la última década hemos podido presenciar un cambio importante en el debate entre partidos políticos, en el equilibrio de poderes entre Ejecutivo y Congreso, en la relación de la federación con los estados, en la participación política de la sociedad civil y de los medios de comunicación. Sin embargo, los tribunales federales no han cambiado sustantivamente sus viejos patrones de conducta ni su relación con los otros poderes.

Este ensayo tiene por objeto analizar los patrones de conducta de los jueces federales al momento de resolver disputas entre el ciudadano y la autoridad, así como las implicaciones sociales que dicha conducta judicial tiene para el país. Para ello, comenzaremos exponiendo brevemente cuál es la función pública que los tribunales federales tienen en un régimen democrático. Como se verá, el Poder Judicial Federal tiene a su cargo una de las funciones públicas más importantes: proteger al ciudadano frente al ejercicio arbitrario del poder garantizando la eficacia de sus derechos fundamentales y libertades públicas. El juicio de amparo es el mecanismo que tienen los ciudadanos para demandar, ante un tribunal federal, a cualquier autoridad que haya violado sus derechos.

En segundo término, y antes de pasar a analizar empíricamente cómo desempeñan tal función los jueces federales, es necesario analizar en forma esquemática algunas características generales del juicio de amparo y de la organización del Poder Judicial Federal. Como veremos, los juzgados de Distrito, que son los órganos jurisdiccionales que se encuentran en la base de la pirámide del sistema de justicia federal, son la principal puerta de entrada al Poder Judicial Federal y, en muchos casos, sus sentencias son definitivas, ya que la apelación a una instancia judicial superior es, en la práctica, poco frecuente.

Ello justifica que el tercer apartado esté dedicado a analizar los patrones de conducta de los jueces de Distrito. En esta sección se analizarán, en primer término, algunas variables cuantificables que demuestran que la justicia federal se caracteriza por un excesivo formalismo. Cómo se verá, hoy en día, dos de cada tres demandas de amparo terminan con una sentencia de *sobreseimiento*, esto es, el juez estima que el demandante no cumplió con los requisitos de forma que condicionan la procedencia del amparo. Una sentencia de sobreseimiento, en términos prácticos, significa que el juez decide el caso pero no resuelve el conflicto, es decir, no determina si es o no constitucional el acto de autoridad reclamado.

Al respecto, la pregunta que cabe responder es, precisamente, cuál es la racionalidad que subyace a esta conducta formalista de los jueces. La hipótesis que se plantea es que las excesivas tasas de sobreseimiento se deben a los incentivos que tienen los jueces, en términos del éxito de su carrera judicial, de cumplir con *la política de abatimiento del rezago* que existe al interior Poder Judicial Federal desde hace varias décadas. Esto es, la regla no escrita es que el "buen juez" es aquél resuelve el mayor número de asuntos con relación a su carga anual de trabajo y no el que "mejor imparte justicia". Para demostrar empíricamente esta hipótesis, se analizarán las variables de tasas de rezago, cargas de trabajo y tasas de sobreseimiento en series de tiempo que comprenden los años de 1940 a 1998, y se elaborarán dos modelos matemáticos capaces de explicar la conducta de los jueces de Distrito al momento de emitir una sentencia.

Finalmente, el último apartado concluye con un análisis de las implicaciones sociales y políticas más relevantes que el excesivo formalismo judicial tiene en México. El núcleo central del argumento es que el formalismo judicial ha hecho que los tribunales federales hayan dejado de desempeñar la función primaria que tienen en un Estado de derecho, que no es otra que restablecer de forma eficaz la paz social y controlar los límites constitucionales y legales del poder. Ello ha hecho que los conflictos sociales se desplacen a la arena política, y que la eficacia plena de los derechos fundamentales y libertades públicas del ciudadano aún no sea una cabal realidad en nuestro país. Mientras que ello sea así, por más transparentes, equitativos y legales que sean los procesos electorales y otros aspectos de la vida política del país, la democracia mexicana estará truncada.

La función pública de los tribunales federales.

Los tribunales federales en México tienen a su cargo una de las funciones públicas más importantes que existen en una democracia: garantizar al ciudadano que el poder se someta al derecho, en concreto, a la Constitución. A través del juicio de amparo, todo individuo puede demandar a cualquier autoridad, estatal o federal, que haya afectado arbitrariamente su patrimonio, su integridad física o cualquier ámbito de libertad protegido por la Constitución. El juez, si estima fundada dicha demanda, dejará sin efectos la ley o el acto reclamados, de tal modo que, dentro de la esfera de acción individual del demandante, se restablezca la plena eficacia del derecho lesionado.¹

¹ El artículo 80 de la Ley de Amparo señala: La sentencia que conceda el amparo tendrá por objeto restituir el agraviado en el goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas el estado en el que se encontraban antes de la violación, cuando el acto reclamado sea de carácter positivo, y cuando sea de carácter negativo el efecto del amparo será obligar a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar la garantía de que se trate y a cumplir, por su parte, lo que la misma garantía exija.

Este control judicial de los actos de poder, comúnmente denominado "justicia constitucional", constituye un ingrediente esencial de un régimen democrático. Desde la óptica de la teoría constitucional contemporánea, el Estado democrático es necesariamente un Estado de derecho (Aragón, 1989: 32). Lo cuál no sólo significa que los poderes deben actuar de acuerdo a lo dispuesto por la ley ya que ello también puede suceder en un régimen totalitario. Un Estado de derecho, además de ser un "gobierno de leyes y no de hombres", organiza el poder a partir de determinados supuestos (división de poderes, elecciones periódicas, pluralismo político, principio de legalidad, etc.) y con determinados contenidos sustantivos, entre los que destaca principalmente el catálogo de derechos fundamentales y libertades públicas de los ciudadanos. (Santamaría, 1988: 130). Este entramado de principios estructurales sobre los que se asienta un Estado de derecho tiene un común denominador: intentar eliminar el ejercicio despótico e incontrolado del poder. La Constitución dota de un carácter jurídico y, por tanto, obligatorio para todos, a este pacto fundamental entre ciudadanos y autoridades (García de Enterría, 1991: 41).

Ahora bien, si la Constitución es la norma que limita la actuación de los órganos del Estado, es preciso que existan mecanismos de control que garanticen la eficacia de esos límites. Como señala Aragón, "el poder limitado es un poder controlado, pues límites sin control significa sencillamente un contrasentido, es decir, una limitación inefectiva e irrealizable" (1986: 87). Existen, por tanto, dentro de la propia organización constitucional del poder, *controles políticos*, como son los procesos electorales, el debate entre los partidos, el sistema de frenos y contrapesos entre el Ejecutivo y el Congreso, entre muchos otros. Todas estas formas de control político hacen que los titulares de los órganos del Estado tengan que persuadir, convencer y justificar sus acciones ante los ciudadanos y demás actores políticos. Lo cual, sin lugar a dudas, es una forma de limitar y controlar su actuación (Aragón, 1986: 101).

Sin embargo, en el caso del ciudadano ordinario los límites al poder no pueden quedar a expensas de la política ni de las luchas partidistas. El abuso de poder, en cualquier país democrático, se sanciona y se controla principalmente a través de procesos judiciales. El derecho, y no la política, es la forma de asegurar al ciudadano ordinario que, más allá de cuál sea el partido o grupo político en el poder, su esfera de acción individual está protegida frente a cualquier intervención estatal injustificada o arbitraria. A través de la justicia constitucional, los tribunales garantizan que los poderes del Estado respeten los límites preestablecidos en la Constitución. A diferencia de los controles políticos, cuyo contenido y eficacia están en función de la cambiante agenda electoral y de la racionalidad de los agentes políticos de "maximizar votos", *los controles jurídicos*, en cambio, se activan con la sola presentación de la demanda ante un tribunal y se articulan a partir de un parámetro de control que viene dado por las normas constitucionales y que el juez

debe interpretar y aplicar para solucionar la disputa entre el ciudadano y la autoridad. Una sentencia judicial, por tanto, debe centrarse en trazar la línea entre los actos de autoridad jurídicamente permitidos y el ejercicio arbitrario del poder, de tal modo que el ciudadano cuente con una certeza razonable de que su relación con las autoridades se regirá por los cauces del derecho, y no por la voluntad caprichosa y cambiante de quien gobierna.

En este sentido, no es extraño que una característica común de todos los países que han logrado afianzar y consolidar un régimen democrático sea la existencia de un sistema de justicia constitucional efectivo.² En el caso de México, lamentablemente, a pesar de que la Constitución y las leyes, desde el siglo pasado, han configurado, en abstracto, un sistema de esta naturaleza (el juicio de amparo), la efectividad del mismo ha sido muy pobre. El Poder Judicial Federal no ha tenido la fortaleza e independencia que requiere para realizar cabalmente la función de proteger al ciudadano frente al ejercicio arbitrario del poder, ni mucho menos para dotar de contenido real y tangible los derechos fundamentales y libertades públicas de los ciudadanos³ (Magaloni, 1997: 151). Antes de analizar algunos indicadores empíricos de cómo los tribunales federales en México han ejercido su función de control constitucional y por qué ello no satisface los requerimientos de un Estado democrático, es preciso destacar brevemente algunas características básicas del juicio de amparo y de la estructura del Poder Judicial Federal.

² En Estados Unidos, a través de lo que se conoce como el *judicial review*, los tribunales, federales y estatales, realizan la función de controlar la constitucionalidad de cualquier acto de poder que afecte los derechos fundamentales del demandante. En los países de la Europa continental, en cambio, se ha optado por establecer un tribunal especializado, el "Tribunal Constitucional", que realiza exclusivamente funciones de control. En estos países, además de los mecanismos que tiene el ciudadano para reclamar la inconstitucionalidad de las acciones del gobierno, también lo pueden hacer las minorías parlamentarias o los propios jueces a través de procesos distintos del amparo.

³ En México, en 1994, se aprobaron algunas reformas constitucionales que otorgan facultades a la Suprema Corte para resolver las denominadas "acciones de inconstitucionalidad", esto es, las demandas de las minorías parlamentarias, locales o federales que reclaman la inconstitucionalidad de las leyes aprobadas por el Congreso o legislatura local correspondiente, así como de los denominados "conflictos de competencia", es decir, las disputas entre órganos de los distintos niveles de gobierno (federal, local y municipal). Sin embargo, tales reformas no van dirigidas a proteger al ciudadano ordinario, sino a dirimir controversias entre partidos políticos y órganos de gobierno. Por ello quedan fuera de nuestro objeto de estudio. Además, consideramos que, a pesar de la importancia que pueden tener para el debate político del país estos mecanismos de control constitucional, la función principal de los tribunales federales, y de la Suprema Corte en concreto, dentro del sistema de división de poderes, sigue siendo la de garantizar al ciudadano que su esfera de acción individual está protegida frente a cualquier intervención estatal arbitraria o injustificada. Dicho de otra forma, el juicio de amparo continúa siendo, a pesar de las reformas del 94, el proceso judicial más importante dentro de la esfera de competencia de los tribunales federales.

Características generales del juicio de amparo y de la organización del poder judicial federal.

El juicio de amparo como mecanismo de defensa frente a cualquier acto de autoridad que cause un daño o agravio al ciudadano.

De acuerdo con las normas que regulan el amparo, prácticamente cualquier acción de gobierno puede ser objeto de control constitucional, siempre y cuando dicha acción afecte y perjudique al demandante en su patrimonio o en su persona. En otros términos, si el acto de autoridad no causa algún perjuicio directo a quién pretende reclamarlo, por más inconstitucional o reprobable que parezca dicho acto, la persona no puede acudir a los tribunales federales y demandar su inconstitucionalidad. Sin embargo, una vez que el ciudadano sufre un agravio personal o patrimonial, sea por la aprobación de una norma general (tratado internacional, leyes, reglamentos), o por un acto de autoridad concreto (expropiación, clausura, orden de aprehensión, sentencia judicial, etc.), puede acudir a los tribunales federales y solicitar la protección judicial de sus derechos. Cabe destacar que no existe distinción, en cuanto a la procedencia del amparo, entre actos de los poderes locales o federales, todos ellos, en principio, pueden ser objeto de control constitucional.

El juicio de amparo como mecanismo que garantiza al ciudadano que el poder se someta al derecho.

Aunque el amparo es un proceso judicial que busca proteger exclusivamente los derechos fundamentales y libertades públicas de los ciudadanos (establecidos en la Constitución bajo la denominación de "garantías individuales"), en la práctica judicial, a través de este proceso, los jueces federales garantizan que cualquier acto de poder se ajuste a lo dispuesto por la Constitución en general (no sólo las garantías individuales) y las normas inferiores (leyes, tratados internacionales, reglamentos, etc.). Ello es así por la sencilla razón de que el denominado principio de legalidad, es decir, la obligación de los poderes públicos de actuar conforme a lo dispuesto por las normas jurídicas que regulan y limitan su actuación, forma parte del catálogo de garantías individuales que tienen los ciudadanos y que establece la Constitución mexicana. En este sentido, por medio del juicio de amparo, los jueces federales se encargan de que el poder se someta al derecho, sin importar cuál sea el rango de la norma que regula el acto de autoridad reclamado (Burgoa, 1988: 250).

La estructura piramidal del Poder Judicial Federal y la importancia de los juzgados de Distrito

El Poder Judicial Federal, como cualquier sistema de impartición de justicia en el mundo, se organiza de forma piramidal: en la base del sistema se encuentran los juzgados de Distrito, en el centro los Tribunales Colegiados de Circuito y los Tribunales Unitarios y en la cúspide la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Cada uno de estos órganos jurisdiccionales tiene delimitado su ámbito de competencia, es decir, el tipo de litigios que le toca resolver.

No es el objeto de este ensayo analizar detalladamente el modo como los tribunales federales organizan y dividen sus cargas de trabajo y sus ámbitos de competencia. Nos basta con resaltar que los juzgados de Distrito constituyen la principal puerta de acceso al Poder Judicial Federal. Los jueces de Distrito resuelven las demandas de amparo que versan sobre actos concretos de cualquier autoridad administrativa, desde una expropiación hasta la negativa a otorgar un permiso o licencia de construcción. Además, también resuelven las demandas en donde se reclama la inconstitucionalidad de una norma general, que puede ser desde una ley impositiva hasta el reglamento de tránsito.

Cuando se trata de actos concretos de autoridad, las sentencias de los jueces de Distrito pueden ser revisadas por los Tribunales Colegiados de Circuito, siempre y cuando alguna de las partes en conflicto (el ciudadano o la autoridad) decida apelar tal decisión. Cabe destacar, no obstante, que el porcentaje de sentencias que *de facto* son revisadas por dichos tribunales es relativamente pequeño. Por ejemplo, según el Informe de Labores de la Suprema Corte de Justicia de 1993 (último año en que la Corte publicó estos datos) solamente el 11% de las decisiones de los jueces de Distrito fueron materia de apelación ante un Tribunal Colegiado.

Si la sentencia del juez de Distrito tiene que ver con la inconstitucionalidad de normas generales, entonces la Suprema Corte es quien puede revisarla. Sin embargo, en estos casos también es posible sostener que la apelación ocurre en un porcentaje mínimo de asuntos, pues, según el mismo Informe de Labores antes mencionado, en 1993 solamente el 1% del total de las decisiones de los jueces de Distrito llegó ante la Suprema Corte.

Es importante resaltar que la Suprema Corte no revisa asuntos en donde se reclame la inconstitucionalidad de actos concretos de autoridad. Su jurisdicción, en materia de amparo, se limita al control constitucional de normas generales. Sin embargo, aún en estos casos fuera de su ámbito de competencia, la Corte puede ejercer la denominada "facultad de atracción", esto es, puede solicitar al Tribunal Colegiado en cuestión que se abstenga de revisar la decisión del juez de Distrito, ya

que la relevancia del asunto, a juicio de los Ministros, justifica que sea resuelto de modo definitivo por el máximo tribunal.

Con todo, cabe sostener que los juzgados de Distrito son una pieza clave dentro del Poder Judicial Federal en materia de amparo y que, en la mayoría de los casos, sus sentencias son definitivas, es decir, no son modificadas o revocadas por los tribunales superiores. En este sentido, el estudio de algunos indicadores de gestión de la actividad que realizan los juzgados de Distrito puede servir para explicar algunas de las limitaciones y problemas medulares del sistema de control constitucional mexicano.

Los juzgados de distrito y su política de decidir sin resolver.*

La nota distintiva de la justicia constitucional en México es su excesivo formalismo. La interpretación de los tribunales federales referente al contenido de los requisitos legales que deben satisfacerse antes de resolver un conflicto de fondo, ha provocado que una porción mínima de las demandas de amparo se resuelvan cabalmente. Actualmente, dos de cada tres juicios de amparo en juzgados de Distrito terminan en razón de supuestos defectos formales de las demandas de amparo sin que exista pronunciamiento alguno del juez federal sobre el conflicto planteado ni sobre el alcance de los derechos del ciudadano que acude a la justicia federal. Con ello, los tribunales federales han dejado sin resolver las preguntas relevantes sobre cuáles son los límites constitucionales de la actuación de autoridades. La justicia sustantiva ha quedado así reducida a un asunto de segundo orden. De persistir las prácticas judiciales de las últimas décadas, el impacto del Poder Judicial Federal en la construcción de un Estado de derecho en México será prácticamente imperceptible.

A través de un análisis de variables cuantificables en juzgados federales, esta sección explica el apego al formalismo de jueces de Distrito a la luz de la estructura de incentivos dentro de la cual operan estos agentes. Desde esta perspectiva, se asume que los jueces se comportan de manera racional al apegarse a políticas creadas al interior del Poder Judicial Federal en la medida en que éstas determinan la viabilidad y éxito de su carrera profesional.

En los apartados siguientes que comprenden esta sección se abordan, en primer término, aquellas características del juicio de amparo necesarias para identificar las opciones que tiene un juez federal al momento de dictar una sentencia en esta materia. En segundo lugar, se explica cómo la *política de abatimiento del rezago judicial* es capaz de influir en las decisiones que toman dichos jueces. La sección finaliza con el análisis estadístico de las variables de tasas de rezago, cargas de trabajo y tasas de sobreseimiento, y con el planteamiento de dos modelos

matemáticos capaces de explicar la conducta de los jueces al emitir una sentencia definitiva.

Los requisitos de forma de las demandas de amparo y el régimen jurídico de las causas de sobreseimiento.

Un juez de Distrito, al momento de dictar sentencia, tiene tres alternativas: 1) decidir *amparar* al demandante, lo que significa que el ciudadano gana el juicio y el acto de autoridad se anula, o, en caso de inconstitucionalidad de normas generales, éstas dejan de aplicársele; 2) *no amparar* al demandante, lo que significa que la autoridad responsable gana el juicio y que los actos reclamados mantienen su fuerza imperativa ya que se estiman constitucionales y, por último, 3) *sobreseer* el juicio, esto es, decidir que el demandante no cumplió con los requisitos de forma para que su asunto fuese resuelto por el juzgador. En este último supuesto, los actos de autoridad reclamados también mantienen su fuerza imperativa, pero no porque se estime que son constitucionales o legales, sino por que el juez simplemente no puede resolver el conflicto de fondo cuando el demandante no logró satisfacer los requisitos de forma que condicionan la procedencia del amparo.

Existen cuatro causas por las que se puede sobreseer un juicio, sin embargo, la más relevante, en términos de la práctica judicial, es la *improcedencia*. La Ley de Amparo establece 18 supuestos de improcedencia, los cuales, si se analizan en abstracto, son lógicos y evidentes: la demanda se interpuso fuera de tiempo, no demostró el demandante que los actos reclamados le causaban algún daño (falta de interés jurídico), no se agotaron todos los medios legales para impugnar el acto reclamado antes de acudir al amparo, etc. Superar la barrera del sobreseimiento debería ser, por tanto, relativamente sencillo: bastaría con que el abogado revisase cuidadosamente la ley y procurara cumplir con todos los requisitos formales. Sin embargo, si se analiza la forma como los tribunales federales han interpretado dichas causas de improcedencia, se puede constatar que los requisitos de procedencia del amparo han llegado a ser excesivos y, en algunos casos, ilógicos y absurdos.

Por poner un ejemplo, el amparo es improcedente "contra actos de autoridad consumados de modo irreparable" (art. 73, fracción IX de la Ley de Amparo) y, según la interpretación que los tribunales federales han hecho de dicho precepto, entran dentro de esta categoría los actos de autoridad atentatorios de la integridad física del ciudadano. Esto es, si un individuo reclama a través del amparo los golpes que le infringió un agente de policía, a pesar de que efectivamente logre demostrar tales actos (por medio de testimonios y certificados médicos), el juez estimará que se trata de un "acto consumado" y sobreseerá el asunto.

Resulta ajeno a los objetivos de este ensayo hacer un análisis sobre los criterios de interpretación que rigen el sobreseimiento. Sin embargo, basta analizar las estadísticas judiciales para constatar el excesivo formalismo que existe en los

tribunales federales: hoy en día 2 de cada 3 demandas de amparo terminan con sentencia de sobreseimiento.

Más adelante se analizará de qué manera el uso excesivo del sobreseimiento responde a una estructura de incentivos dentro de la cual operan los jueces de Distrito. No obstante, antes de llevar a cabo este análisis, es preciso destacar que, elaborar una sentencia de sobreseimiento es mucho más simple y requiere mucho menos horas de trabajo que una en donde se concede o se niega el amparo. De acuerdo con nuestra experiencia laboral en los juzgados de Distrito, podemos sostener que una sentencia de fondo demanda de entre 10 a 20 veces más tiempo que una sentencia de sobreseimiento.

La diferencia sustancial de los tiempos de resolución promedio entre sentencias de forma y fondo se explica por cuestiones enteramente procedimentales. Para elaborar una sentencia de sobreseimiento basta con argumentar por qué, en el caso concreto, existe una, tan sólo una, de las 18 causas de improcedencia. En cambio, si se analiza el fondo del asunto, se tiene que argumentar y probar, en primer término, por qué no se materializan para el caso concreto ninguna de las 18 causales de improcedencia. En segundo término, y una vez que se acreditaron todos los requisitos de forma, se pasa al análisis del conflicto de fondo. Ello requiere de un estudio exhaustivo de los argumentos del demandante y de la autoridad. Quien ha tenido contacto con la actividad jurisdiccional sabe que la labor de “impartir justicia sustantiva” es bastante compleja pues exige elaborar argumentos sólidos que den respuestas satisfactorias a las partes en conflicto. De ahí que cuando el juez decide entrar al análisis del fondo del asunto esté optando por el camino de solución que más tiempo y esfuerzo le requieren.

La política de abatimiento del rezago judicial y sus efectos en la conducta de jueces de Distrito

Con el fin de explicar las decisiones que toman los jueces de Distrito al momento de dictar sus sentencias, es necesario identificar el conjunto de reglas básicas que tienen el potencial de incidir en su conducta. En el apartado anterior, se señalaron las principales disposiciones de la legislación de amparo y de la práctica judicial asociada a éstas. Existen, sin embargo, otro tipo de reglas que no se encuentran formalizadas bajo la forma de leyes o reglamentos pero que los jueces, al interior del Poder Judicial Federal como organización, conocen y observan en la medida en que les generan beneficios. Una de estas reglas no escritas y que aquí se denomina *política de abatimiento del rezago judicial*, tiene como objetivo último lograr que los titulares de órganos jurisdiccionales emitan una sentencia en un lapso igual o menor a un año.

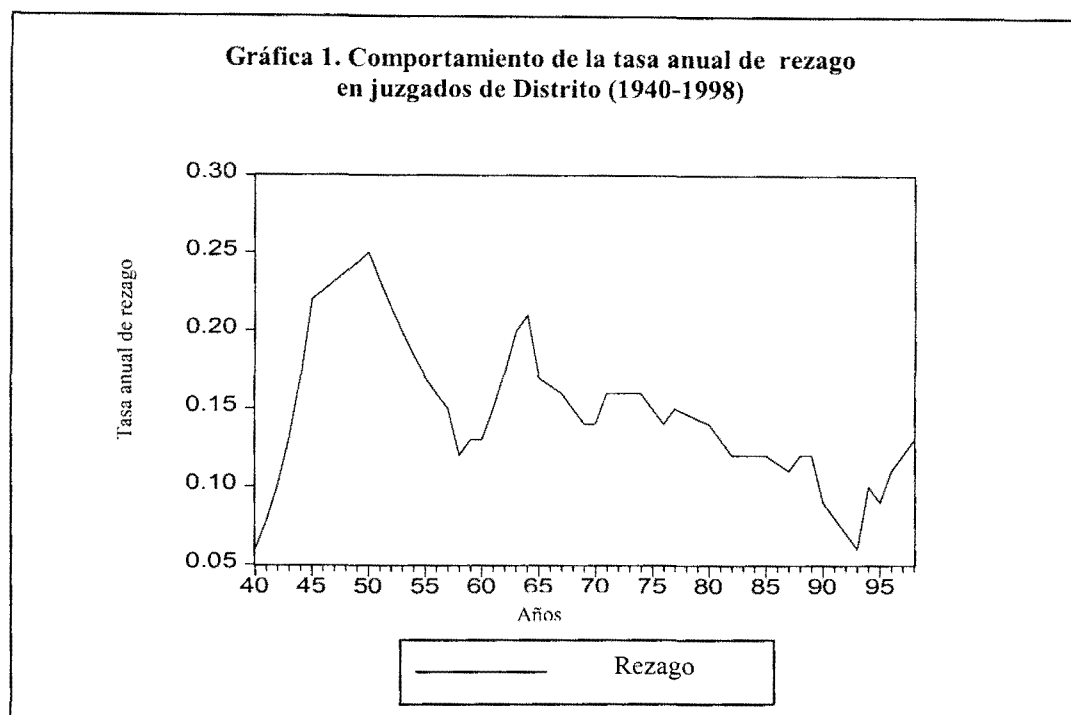
A partir de los parámetros utilizados en la estadística del Poder Judicial Federal, existe rezago en un órgano jurisdiccional si el total de asuntos resueltos en un año es inferior al número de asuntos que componen la carga de trabajo total del órgano para ese mismo periodo. Así por ejemplo, si un juez que cuenta con una carga de trabajo anual de 10 asuntos, compuesta tanto por los asuntos que quedaron pendientes de resolver el año anterior como por los que ingresaron ese año, y resuelve, en el mismo periodo, 8 asuntos, cuenta con una tasa anual de rezago del 20%.

Partiendo de un análisis del discurso de los integrantes del Poder Judicial Federal, es posible constatar que dentro de la organización existe la percepción generalizada de que un “buen juez” es aquél que dicta el mayor número de sentencias en relación con su carga anual de trabajo⁴. Como consecuencia de dicha percepción, la promoción y ascenso de jueces federales, traducida en ratificaciones en el cargo, cambios a mejores adscripciones, así como su posibilidad de ascender a un Tribunal Colegiado, está relacionada, al menos parcialmente, con los patrones de las tasas de rezago anuales que mantiene cada juez en su juzgado⁵. Por ello, no es sorprendente que los jueces de Distrito cuenten con fuertes incentivos para destinar una parte sustancial de sus esfuerzos en igualar sus “entradas y salidas”. La tasa anual de rezago es, hoy por hoy, el indicador de gestión por excelencia utilizado para medir el desempeño de funcionarios en el Poder Judicial Federal. Al respecto, resulta sintomático que, desde 1993, los datos de rezago judicial sean el único grupo de estadísticas que se construyen sistemáticamente y se hacen públicos en los Informes Anuales de la Suprema Corte de Justicia.

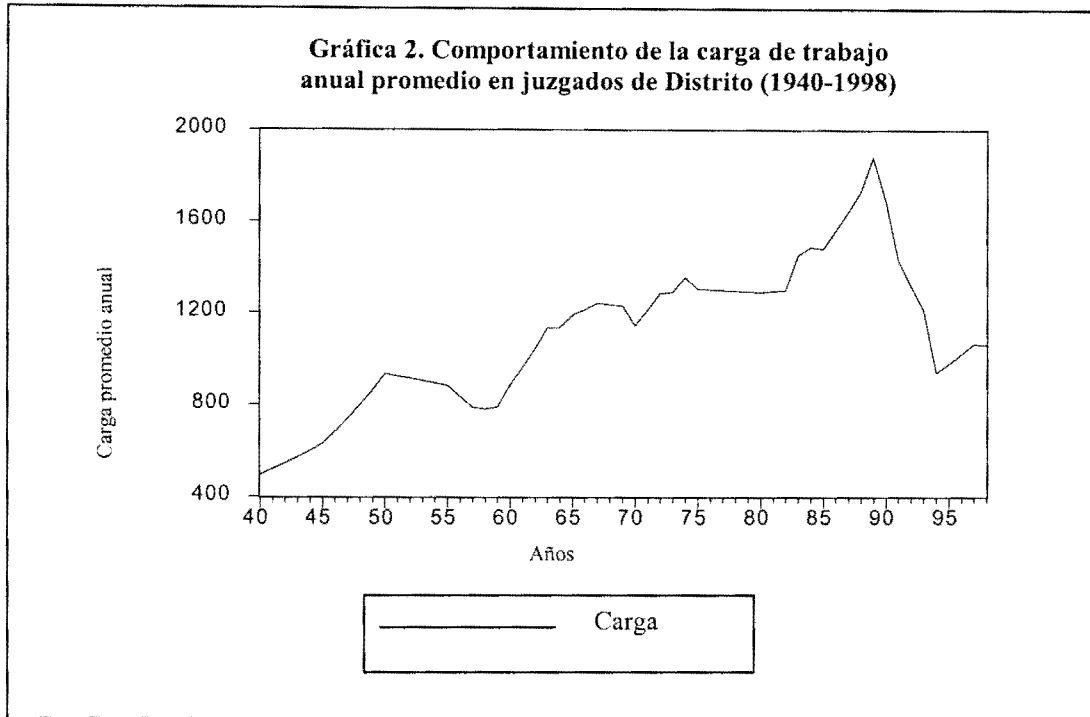
La *política de abatimiento del rezago judicial* ha logrado influir significativamente en la conducta de los jueces a lo largo del tiempo. Como se observa en la *gráfica 1* las tasas de rezago en juzgados de Distrito comenzaron a experimentar una tendencia decreciente a partir del año de 1965. En los últimos veinte años la tasa anual de rezago en juzgados se ha mantenido dentro de un rango de entre 6 y 14 por ciento, tasas increíblemente bajas si se toma en consideración la forma en cómo se construye esta variable¹.

⁴ Reconocemos que existen importantes obstáculos metodológicos para identificar y probar la existencia de reglas y políticas informales al interior de una organización. Sin embargo, con el fin de respaldar esta premisa, se revisaron los boletines de prensa e informes anuales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como forma de complementar las conclusiones que se desprenden de nuestra experiencia de trabajo en juzgados de distrito y de nuestra interacción con funcionarios del Poder Judicial Federal de distintos niveles.

⁵ Existen, además del rezago, otros criterios de evaluación de un juez que son difíciles de cuantificar con los datos disponibles. Entre ellos, podemos mencionar la importancia de que las sentencias del juez sean confirmadas por los Tribunales de Circuito o la Suprema Corte de Justicia cuando estas sentencias son apeladas.



Los fuertes incentivos que tienen jueces federales de cumplir con la *política de abatimiento del rezago judicial* han generado fenómenos sorprendentes. Así, en periodos en que han aumentado las cargas de trabajo en juzgados de Distrito y, por tanto, en los que se esperaba observar una alza en las tasas de rezago, estas tasas han mantenido una tendencia decreciente. La *gráfica 2* muestra las cargas promedio por juez a lo largo del mismo periodo utilizado para mostrar las tasas de rezago. Como se desprende de la misma, las cargas promedio por juez se han comportado, la mayor parte del tiempo, con una tendencia creciente y, por tanto, inversa a la tendencia de las tasas de rezago.



La gráfica 2 muestra que en el periodo que comprende los años de 1940 a 1989, los jueces de Distrito se enfrentaron a cargas de trabajo cada vez mayores en sus juzgados. En las primeras dos décadas del periodo analizado la carga de trabajo anual promedio por juez osciló en un rango de entre 500 y 1,000 asuntos. Asimismo, a partir de 1960 y dentro de los veinte años posteriores, esta variable aumentó para ubicarse en un rango de entre 1,000 y 1,300 asuntos con una relativa estabilidad. Sin embargo, a partir de la década de los ochenta las cargas anuales promedio comenzaron a crecer de manera sistemática. A pesar de que la década de los ochenta fue un periodo crítico para jueces de Distrito en términos del elevado número de asuntos que debían resolver, en el periodo lograron ventilar la carga de trabajo necesaria para mantener las tendencias de rezago a la baja. Tomando en cuenta la carga promedio de expedientes en juzgados de Distrito, durante 1989 cada juez llegaba a resolver, en promedio, un 30% más de asuntos (550 expedientes) más que aquéllos que resolvía en 1980⁶.

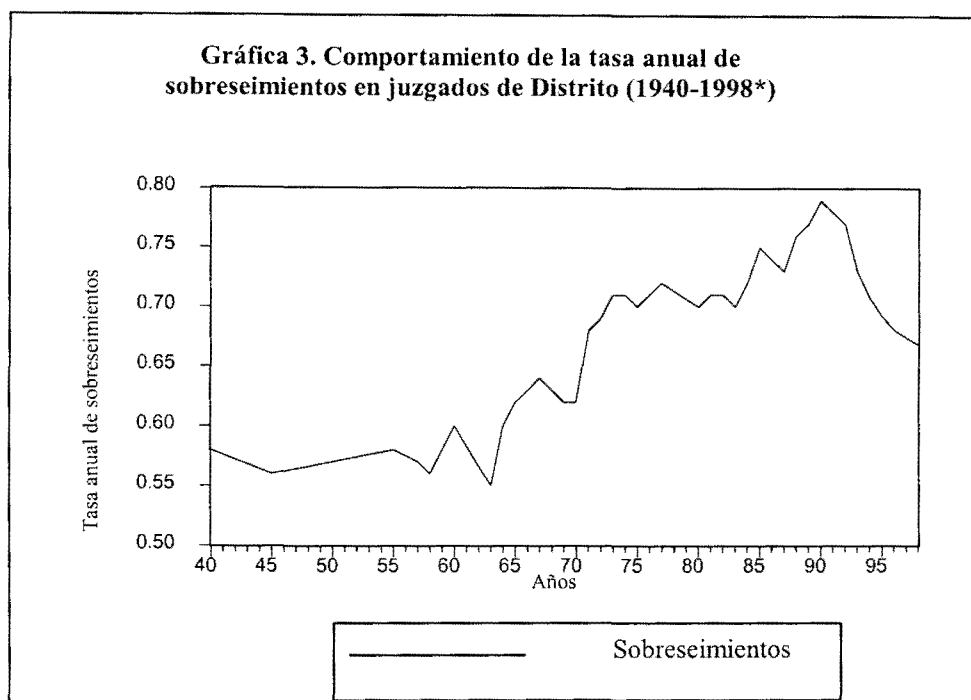
⁶ Es importante mencionar que, si bien en la década de los ochenta la tasa de crecimiento de juzgados de distrito fue la más alta en la historia del Poder Judicial Federal (50%), dicho crecimiento no logró contrarrestar el incremento en el número de asuntos que ingresaron a juzgados de distrito en ese mismo periodo.

El comportamiento de las tasas de rezago en el Poder Judicial Federal parecería ser, bajo una primera aproximación, un indicador positivo respecto de la administración de justicia en México. Es evidente que, *caeteris paribus*, la reducción de la tasa anual de rezago deriva en beneficios sociales en la medida en que acorta el periodo de indefinición de los derechos y obligaciones de las partes en una disputa constitucional. Sin embargo, como se verá a continuación, la *política de abatimiento del rezago judicial* en un contexto de elevadas cargas de trabajo, tiene un impacto negativo en la *calidad* de las sentencias de jueces de Distrito, lo cual termina por debilitar la efectividad que tiene el juicio de amparo como mecanismo de control de actos de autoridad.

Efectos no previstos de la política de abatimiento del rezago judicial: los incentivos de un juez de dar por terminado un juicio sin resolver el conflicto constitucional.

Como ya se mencionó en el apartado sobre el régimen jurídico del sobreseimiento, un juez de Distrito está en condiciones de dar por terminado un juicio cuando encuentra alguna causa de improcedencia. En estos casos, el juez dicta una sentencia explicando las deficiencias formales de la demanda de amparo y se abstiene de considerar las cuestiones relativas a los derechos fundamentales del ciudadano y a la constitucionalidad de la ley o acto de autoridad que se reclama en juicio. Como quedó asentado, las sentencias de sobreseimiento o *de forma* demandan al juzgador un menor tiempo de elaboración que aquellas sentencias destinadas a resolver la disputa constitucional y que aquí denominamos sentencias *de fondo*.

La *gráfica 3*, muestra las tasas anuales de sobreseimiento o proporción de asuntos sobreseidos en un año, en juzgados de Distrito, a lo largo del periodo 1940-1998. De una comparación de esta gráfica con aquella que contiene las tendencias de cargas de trabajo promedio por juez (*gráfica 2*), se observa la similitud de tendencias que guardan estas variables. De esta forma, en periodos en que aumentó la carga de trabajo anual promedio de jueces, aumentó también la disposición de estos funcionarios de dar por terminado un juicio por razones de forma.



* Los valores a partir de 1994 son estimados.

El comportamiento de cargas de trabajo y tasas de sobreseimiento lleva, necesariamente, a plantear la pregunta de si existe un nexo causal entre ambos indicadores. A este respecto, es posible hipotetizar que: dados los incentivos que tiene un juez de minimizar la tasa anual de rezago en su juzgado, y dado que una sentencia de sobreseimiento demanda menor tiempo de elaboración que los demás tipos de sentencia, en periodos de altas cargas de trabajo un juez tiene incentivos de maximizar el número de sobreseimientos de los juicios que atienden. Con el fin de evaluar la plausibilidad de la hipótesis mencionada se construyó un modelo de regresión lineal, el cual puede expresarse de la forma siguiente:⁷

$$\text{Sobre}_t = \alpha + \beta \text{LNCarga}_t + e_t$$

En donde:

Sobre_t representa la tasa de sobreseimiento en el año t ,

LNCarga_t representa la carga de trabajo anual promedio en juzgados de distrito en su transformación logarítmica con el fin de poder realizar comparaciones porcentuales, y

e_t representa el error aleatorio del modelo que sigue una distribución normal y media igual a cero.

⁷ La formalización de la hipótesis quedaría como sigue: $H_0: \text{LNCarga}_t = 0$ mientras que $H_a: \text{LNCarga}_t \neq 0$.

Al aplicar el modelo de referencia con ambas variables construidas en series de tiempo dentro del periodo de 1940 a 1993⁸ se observaron los siguientes resultados:

Cuadro 1

Variable dependiente: <i>Sobre</i> _t		
Número de observaciones: 54		
Variable	Coefficiente	Estadístico t
α	-.710	-5.68
<i>LNCarga</i> _t	.194	10.86
R ²	.694	

Como se desprende del *cuadro 1*, existe una relación directa y significativa entre la carga de trabajo que enfrenta un juez y la proporción de asuntos que éste resolverá bajo la forma de sobreseimiento. Al respecto, cuanto mayor número de asuntos existan en un juzgado de Distrito en un año determinado, se incrementará también la propensión del juez a desestimar las demandas por razones de forma. Conforme a este modelo, ante un aumento del 100% de la carga de trabajo anual promedio por juez se espera observar un aumento del 19% en los asuntos sobreseídos.

Como se mencionó arriba, es razonable prever que, dados los incentivos que tiene un juez de cumplir con la *política de abatimiento del rezago judicial*, las sentencias de sobreseimiento serán su elección óptima en periodos caracterizados por altas cargas de trabajo. En este sentido, es posible concebir al sobreseimiento como una efectiva “válvula” de desahogo de expedientes.

Sin embargo, si bien el modelo revela una relación positiva entre tasas anuales de rezago y crecimiento de la carga promedio por juez, dicha relación se manifiesta con menor intensidad en periodos en los que las cargas de trabajo van a la baja. Este fenómeno se puede explicar a partir de la idea de que, en periodos en que han prevalecido altas cargas de trabajo, existe una “inercia” en la conducta de los jueces Distrito que se manifiesta en repetir sus patrones de sobreseimiento del año anterior, con independencia de la tendencia actual o futura de sus cargas de trabajo. Parece razonable suponer que, ante la incertidumbre que existe sobre el tamaño de la carga total de asuntos que recibirá un juzgado en un año, los jueces de Distrito, conduciéndose con aversión al riesgo, inicien el periodo sobre yendo asuntos en proporciones similares a las del periodo anterior. En otras palabras, se hipotetiza que los patrones de sobreseimiento de un año están, en parte, condicionados por los

⁸ Último año respecto del cual se cuenta con datos sobre sentido de las sentencias.

patrones de sobreseimiento del año anterior.⁹ Para medir esta hipótesis, se complementó el modelo de regresión lineal original constatando en él resultados significativos con un mejor ajuste (*cuadro 2*). Así, a partir del modelo siguiente:

$$\text{Sobre}_t = \alpha + \beta \text{LNCarga}_t + \phi \text{Sobre}_{t-1} + e_t$$

En donde:

Sobre_t representa la tasa de sobreseimiento en el año t ,

LNCarga_t representa la carga de trabajo anual promedio en juzgados de distrito en su transformación logarítmica con el fin de poder realizar comparaciones porcentuales,

Sobre_{t-1} representa la tasa de sobreseimiento en el año inmediato anterior, y

e_t representa el error aleatorio del modelo que sigue una distribución normal y media igual a cero.

Se observaron los siguientes resultados:

Cuadro 2

Variable dependiente: Sobre_t Número de observaciones: 53		
Variable	Coefficiente	Estadístico t
α	-.169	-2.87
LNCarga_t	.038	3.27
Sobre_{t-1}	.855	17.93
R^2	.962	

De este modelo se desprende que, en concordancia con la hipótesis planteada, tanto las cargas anuales promedio por juez como las tasas anuales de sobreseimiento en el año inmediato anterior explican, satisfactoriamente, la propensión de los jueces de dictar sentencias de sobreseimiento. Así las cosas, el 85% de los sobreseimientos dictados por un juez en un año se explican a partir de la tasa de sobreseimiento anual observada en el año anterior.

Las tasas de sobreseimiento estimadas en la última década ejemplifican la magnitud del efecto de “inercia” en la conducta de jueces de Distrito. Tal y como se puede constatar en la *gráfica 2*, a partir de 1990 las cargas anuales promedio por juez iniciaron una fuerte tendencia decreciente. Sin embargo, se estima que las tasas de sobreseimiento se han mantenido sustancialmente altas a pesar del “desplome” de las cargas de trabajo anuales en juzgados de Distrito. Si bien los jueces de Distrito enfrentan cargas de trabajo comparables a aquéllas que atendían los jueces de la década de los sesenta, existe una diferencia significativa entre las tasas de sobreseimiento de ambos periodos. Así, mientras que el porcentaje promedio de

⁹ La formalización de la hipótesis de este modelo quedaría de la forma siguiente: $H_0: \text{LNCarga}_t$ y $\text{Sobre}_{t-1} = 0$ mientras que $H_a: \text{LNCarga}_t$ y $\text{Sobre}_{t-1} \neq 0$.

sobreseimientos de la década de los sesenta fue de 60%, a partir de 1990 se estima que dicho porcentaje sea del orden del 70% (P =.03).¹⁰

Las altas tasas de sobreseimiento de los últimos años, pero, sobre todo, los incentivos que se han generado al interior del Poder Judicial Federal para que ello sea así, debilitan la función pública que les toca desempeñar a los tribunales en el sistema de división de poderes. Mientras la *política de abatimiento del rezago judicial* no se complementa con criterios de evaluación de jueces enfocados a medir la *calidad* de la justicia y los efectos de las sentencias, el papel de los tribunales federales en la construcción de un Estado de derecho estará seriamente limitado. Bajo la premisa de que una sentencia de sobreseimiento simplemente no pacifica los conflictos entre los ciudadanos y sus autoridades, cabe concluir que, actualmente, en 2 de cada 3 demandas de amparo los jueces federales optan por decidir una controversia constitucional sin resolverla. Todo ello, genera importantes costos sociales para el país. A continuación destacaremos, brevemente, aquellos que consideramos más relevantes.

Implicaciones políticas y sociales del exceso de formalismo judicial en los juicios de amparo.

Los tribunales federales han dejado de desempeñar su función primaria en un Estado de derecho que es la de restablecer de forma efectiva la paz social y controlar jurídicamente los límites constitucionales y legales del poder.

El alto porcentaje de juicios de amparo sobreseídos por los jueces de Distrito indica que un importante número de conflictos entre los ciudadanos con sus autoridades permanece latente y sin solución. Una sentencia de sobreseimiento decide un caso pero no lo resuelve, ya que deja sin respuesta, tanto para las partes en conflicto como para los potenciales litigantes, la pregunta de fondo: es o no constitucional el acto reclamado. Mientras que no exista una respuesta a esta interrogante es muy probable que se sigan presentando, una y otra vez, conflictos similares a aquéllos que plantean las demandas sobreseídas, ya que ni los ciudadanos ni las autoridades sabrán con certeza cuáles son los límites que la Constitución y las leyes establecen al ejercicio del poder. Dicho en otros términos, ante la incertidumbre respecto de cuál es el derecho que rige la actividad estatal, la probabilidad de que existan antagonismos y fricciones entre los agentes sociales y las autoridades se incrementa sensiblemente.

¹⁰ Lamentablemente, a partir de 1993 los Informes de Labores de la Suprema Corte dejaron de reportar las estadísticas sobre el sentido de las sentencias. Como se dijo anteriormente, a partir de ese año, las estadísticas actuales se enfocan, exclusivamente, en reportar rezago en todas sus modalidades.

Ante esta ausencia de un control jurídico efectivo, las autoridades no tienen incentivos para modificar o evitar aquéllas conductas que han sido motivo de conflicto en previas y recurrentes ocasiones o que potencialmente podrían serlo.¹¹ Con todo ello, la vocación pacificadora que subyace en la institución del juicio de amparo queda seriamente vulnerada, y el papel rector que el derecho debe tener en el arbitraje de la vida política y colectiva del país se pone en entredicho. Simplemente no puede existir un verdadero Estado de derecho si el Poder Judicial se abstiene de garantizar la eficacia normativa de la Constitución y demás normas jurídicas que regulan y limitan los actos de poder.

La demanda social de resolución de conflictos entre autoridades y ciudadanos ha pasado de la arena judicial al debate político. La política, y no el derecho, se ha convertido en el mecanismo de control de la arbitrariedad.

Resulta claro que el Poder Judicial Federal no se ha consolidado como el árbitro imparcial de la vida política y social del país. La poca o nula incidencia que han tenido los tribunales federales en la resolución de conflictos tan graves como el caso “Aguas Blancas”, “Acteal” o “El Barzón”, así como la ausencia de decisiones judiciales que atiendan problemas de menor envergadura como la corrupción en los trámites administrativos o los límites constitucionales del derecho a la manifestación, han acentuado las pocas expectativas sociales en que el derecho sea el mecanismo para restablecer el orden social y la convivencia pacífica.

Ello explica que, en la última década, conforme se han fortaleciendo los partidos políticos y la competencia electoral, se pueda percibir una acentuada

¹¹ Quién conoce la dinámica interna de los juzgados de Distrito, como es nuestro caso, sabe que existen demandas de amparo en donde distintos ciudadanos reclaman exactamente los mismos actos de autoridad. Ejemplo de ello son las clausuras de obras de construcción, la negativa de las autoridades a otorgar permisos o licencias por que no se les da “la mordida” necesaria, la confiscación de la mercancía a vendedores con sus permisos en regla, entre muchos otros. La nota distintiva de este tipo de demandas es que los demandantes obtienen de forma inmediata, esto es, con la sola presentación de su demanda, lo que se denomina la “suspensión provisional del acto reclamado”, esto es, la posibilidad de seguir realizando su actividad hasta que el juez resuelva el amparo, pero en prácticamente todos los casos, cuando llega el momento de la sentencia definitiva, el asunto se sobrese. Una hipótesis por demostrar es que en este tipo de asuntos recurrentes la política de sobreseimiento ha significado un aumento en la carga de trabajo por juez, ya que, por un lado, la autoridad no tiene incentivos para modificar su conducta, pues a fin de cuentas el juicio terminará siendo sobreseído y, por el otro, los individuos continúan teniendo incentivos para presentar una demanda de amparo, no por que esperen ganar en juicio, sino porque a través de la suspensión provisional pueden retrasar, por poco tiempo, la ejecución del acto de autoridad. Cuando se terminan los beneficios de la suspensión, si la autoridad persiste en sus intenciones de llevar a cabo el acto reclamado, presentan una nueva demanda y así sucesivamente. Para comprobar empíricamente esta hipótesis se tendría que tener acceso a las estadísticas internas de cada juzgado, lo cual no es posible dada la política actual del Poder Judicial Federal en materia de acceso público a su información estadística.

tendencia a “politizar” los conflictos sociales. Ante un Poder Judicial que se abstiene de resolver las fricciones y discrepancias entre las autoridades y los ciudadanos, los grupos sociales han optado por acudir a los órganos y partidos políticos en busca de respuestas a sus demandas de justicia. La Constitución y el derecho son instrumentalizados políticamente por unos grupos o partidos frente a otros. Los conflictos sociales se convierten en “banderas políticas” y promesas electorales, y su solución queda remitida, desde ese momento, a las luchas partidistas por acceder al poder. Así, la acusación e imputación de responsabilidades de un grupo político a otro parece haberse convertido en el mecanismo para ventilar y encontrar soluciones a conflictos que el Poder Judicial no resuelve. Con ello, la certeza en que el derecho, y no la voluntad de quienes detentan o compiten por el poder establezca la pauta de conducta de las autoridades, se desvanece. A pesar de la importancia que tienen los controles políticos en un régimen democrático, no se puede prescindir de los controles jurídicos si se aspira a tener un gobierno de leyes y no de hombres.

La desconfianza e indefensión del ciudadano hacia sus autoridades prevalece a pesar del fortalecimiento del sistema electoral y del creciente pluralismo político.

Mientras que los tribunales federales continúen desestimando demandas de amparo a partir de cuestiones de forma, no existirá una clara línea divisoria entre el poder autoritario y el poder jurídico. A pesar del fortalecimiento del sistema electoral y creciente pluralismo político, el ciudadano ordinario tiene razones de sobra para sentirse indefenso frente a los actos de autoridad que vulneran sus derechos. La política, en ningún país democrático, es el mecanismo idóneo para garantizar al ciudadano que su esfera de acción individual está protegida frente a cualquier intervención estatal arbitraria e injustificada. Le toca a los tribunales, y no a los partidos políticos, hacer efectivos los límites y las sanciones que establecen las normas que regulan la actividad de los órganos del Estado. Sólo así puede existir la certeza de que el poder está sometido al derecho y que, por tanto, más allá de si son o no suficientemente relevantes para la agenda electoral las demandas de justicia de un grupo social determinado, los tribunales se encargarán de controlar y aplicar por igual las sanciones que establecen las normas cuando las autoridades violan el mandato en ellas contenido.

Ningún órgano de gobierno o partido político podrá llevar a cabo, de manera sostenida, la tarea que en el sistema de división de poderes le corresponde al Poder Judicial Federal. Si aspiramos a un verdadero Estado de derecho, le toca a los tribunales federales garantizar la eficacia real y tangible de los derechos fundamentales y libertades cívicas de los ciudadanos. Sin ello, por más transparentes, equitativos y legales que sean los procesos electorales y otros aspectos de la vida política del país, la democracia mexicana estará trunca.

Bibliografía

Aragón Reyes, Manuel (1986), "La interpretación constitucional y el carácter objetivado del control jurisdiccional", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 17.

Aragón Reyes, Manuel (1989), *Constitución y democracia*, Madrid: Tecnos.

Burgoa, Ignacio (1988), *El juicio de amparo*, México D.F.: Porrúa.

García de Enterría, Eduardo (1991), *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Madrid: Cívitas.

Magaloni Kerpel, Ana Laura (1997), " La jurisprudencia constitucional y su carácter integrador del contenido normativo de los derechos fundamentales", *Anuario de Derecho Público del ITAM*, México, D.F.: McGraw Hill.

Santamaría Pastor, Juan (1988), *Fundamentos de Derecho Administrativo*, Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces.

ⁱ Si se parte de la premisa de que en un juzgado ingresan un igual número de expedientes por mes, es previsible que los asuntos que ingresen en los meses cercanos al cierre del año pasarán a ser, casi inevitablemente, asuntos pendientes de resolución.