

CAPÍTULO PRIMERO

FEDERALISMO JUDICIAL A TRAVÉS DEL AMPARO ENTRE LA JURISDICCIÓN FEDERAL Y LAS JURISDICCIONES ORDINARIAS LOCALES EN MATERIAS CIVIL, PENAL, ADMINISTRATIVA Y LABORAL

I. FEDERALISMO JUDICIAL A TRAVÉS DEL AMPARO ENTRE LA JURISDICCIÓN FEDERAL Y LAS JURISDICCIONES ORDINARIAS LOCALES EN MATERIAS CIVIL Y PENAL (VISTO DESDE EL ÁMBITO DE LA JUSTICIA LOCAL: 2006 Y 2007)

1. *Introducción*

Se ha entendido desde tiempo atrás que, en teoría, la relación entre el PJJ y los PJJL ha sido “adecuada” en el sentido de que aquél ha implementado un “modelo” y ejercido una significativa influencia sobre estos últimos, especialmente en cuanto al funcionamiento y a la organización se refiere. No obstante, esta idea se ha visto recrudescida con la influencia de los órganos jurisdiccionales federales sobre los órganos de índole local, fundamentalmente en lo referente al funcionamiento del JA, particularmente del AD,⁹⁹ mediante el cual los tribunales federales interpretan y, en muchos casos, modifican las resoluciones de los tribunales locales,¹⁰⁰ situación que ha originado decir que *la justicia mexicana es, al final de todo, una justicia federal*. A decir de Hugo Concha y José Antonio Caballero, “este

⁹⁹ Para un panorama amplio sobre el amparo directo, tanto desde el punto de vista teórico como práctico, véase de nuestra autoría la *op. cit.*, nota 6.

¹⁰⁰ Los tribunales locales juegan un papel fundamental en el sistema judicial actual, en virtud de que en los ámbitos locales se inicia casi la totalidad de los litigios existentes en México; por ejemplo, a principios de los años noventa la cifra de estos litigios alcanzó el 98%. Fix-Fierro, *op. cit.*, nota 20.

fenómeno, aunado al vigoroso centralismo de facultades por parte del gobierno federal, trajo como resultado un poder judicial local subordinado y débil...”¹⁰¹

De acuerdo con la cuestión señalada, en México la justicia federal, a través de sus órganos jurisdiccionales, principalmente de los TCC, se configura como una verdadera tercera instancia y, a su vez, como la máxima autoridad jurisdiccional del país. A continuación se expone, de modo cuantitativo, la situación antes dicha.

2. *Las resoluciones definitivas (sentencias) y no definitivas (interlocutorias) en materias civil y penal emitidas por los TSJ (AGS, CAMP, CHIH, COL, GTO, GRO, HGO, MOR, NAY, NL, QR, SON, TAB, TAM, TLAX y YUC) e impugnadas en JA (AD y AI)*

El “grado de centralización” de la justicia federal respecto a la justicia local y el “nivel de corrección” de las resoluciones locales por los juzgadores federales (las resoluciones locales “centralizadas” y las resoluciones locales “incorrectas” y “correctas” según los juzgadores federales)

De acuerdo con la tabla 1 (derivada de la tabla A1, ubicada en el anexo), se observa que en los años 2006 y 2007 el grado de centralización o control federal de amparo sobre la jurisdicción local en materias civil y penal fue del 20.9%. Esto significa que existió una centralización relativamente baja en el sentido de que únicamente dos de cada diez resoluciones locales civiles y penales se impugnaron en JA, es decir, se “centralizaron” o “federalizaron” a través de este medio de control federal.

Las resoluciones civiles y penales del TSJGRO fueron las que experimentaron mayormente el control federal de amparo, con un 47.1%; es decir, la mitad de aquéllas se sometieron a la revisión federal. Por otro lado, QR es el estado con el menor grado de control federal sobre las resoluciones locales, alcanzando apenas un 2.0%; es decir, únicamente dos de cada cien resolucio-

¹⁰¹ En las siguientes páginas de este trabajo se podrá confirmar o desvirtuar lo señalado por Concha y Caballero sobre si la justicia local es “débil” —al menos en cuanto a la fuerza de sus resoluciones se refiere— o si se ha “fortalecido” frente a la justicia federal y el JA. Concha, *op. cit.*, nota 2, pp. 5 y 6.

nes locales en materias civil y penal se impugnaron en amparo en los años 2006 y 2007.

En cuanto al “nivel de corrección” de las resoluciones locales civiles y penales por los jueces de amparo, se observa que en un 21.5% consideraron que dichas resoluciones locales eran “incorrectas”. Esto significa que el 21.5% de los JA contra éstas se concedieron a los quejosos; es decir, apenas dos de cada diez JA contra las resoluciones locales civiles y penales se estimaron incorrectas por los jueces federales. Lo anterior nos lleva a interpretar que cuantitativamente hablando se tiene un nivel relativamente *bajo* de corrección federal sobre la jurisdicción local en estas materias, en el sentido de que los jueces federales al otorgar el amparo al quejoso hicieron “corregir” de alguna manera pocas resoluciones locales.

Respecto a las resoluciones locales estimadas “correctas” por los jueces de amparo, éstas alcanzaron la cifra de 39.7%, lo cual se traduce en que casi la mitad de los JA contra sentencias locales civiles y penales se negaron a los quejosos, considerando los jueces federales que en esa proporción cuantitativa (cuatro de cada diez resoluciones) los jueces locales habían emitido sus resoluciones de modo correcto.

Los TSJ de los estados de HGO y NAY son los que en mayor y menor medida fueron “corregidos” por la jurisdicción federal de amparo, en el sentido de que, en el caso de HGO se tuvo un 37.8% (es decir, cuatro de cada diez resoluciones locales fueron estimadas “incorrectas” por los jueces federales) y en NAY, apenas un 4.2% (cuatro de cada cien se consideraron “incorrectas”); mientras que los TSJ de TAB y NAY experimentaron la mayor y menor “calificación” de la jurisdicción de amparo en cuanto a que sus resoluciones civiles y penales se dictaron de manera “correcta”. Del TSJTAB se observó un 66.7% (es decir, siete de cada diez JA contra las resoluciones locales se negaron a los quejosos), mientras que del TSJNAY se tuvo la cifra mínima de 4.4% (es decir, los jueces de amparo consideraron que apenas cuatro de cada cien resoluciones locales fueron “correctas”).

TABLA 1

“Grado de centralización” o “control” federal de amparo sobre la jurisdicción local en materias civil y penal y “nivel de corrección” de las resoluciones locales civiles y penales por los jueces federales de amparo (2006 y 2007)

Entidad federativa (Tribunal Superior de Justicia)	<i>Grado de control federal de amparo sobre la jurisdicción local civil y penal</i>	<i>Nivel de corrección de las resoluciones locales por los jueces federales de amparo</i>		<i>Grado de control federal de amparo sobre la jurisdicción local civil y penal</i>	<i>Nivel de corrección de las resoluciones locales por los jueces federales de amparo</i>		<i>Grado de control federal de amparo sobre la jurisdicción local civil y penal</i>	<i>Nivel de corrección de las resoluciones locales por los jueces federales de amparo</i>	
	JA (D/I) contra resoluciones locales (SD/SI) (%)	JA (D/I) (concedidos) (%)	JA (D/I) (negados) (%)	JA (D/I) contra resoluciones locales (SD/SI) (%)	JA (D/I) (concedidos) (%)	JA (D/I) (negados) (%)	JA (D/I) contra resoluciones locales (SD/SI) (%)	JA (D/I) (concedidos) (%)	JA (D/I) (negados) (%)
	2006			2007			2006 y 2007		
AGS	2.9%	20.1%	40.4%	2.4%	15.6%	39.2%	2.7%	18.0%	39.8
CAMP	11.8%	n. d.	n. d.	10.4%	21.9%	0%	14.0%	n. d.	n. d.
CHIH	11.5%	24.9%	54.9%	10.5%	25.3%	56.8%	11.0%	25.1%	55.8%
COL	34.5%	12.9%	35.5%	10.6%	36.4%	40.7%	14.3%	15.9%	32.8%
GTO	23.7%	25.5%	61.5%	21.5%	29.0%	62.8%	22.6%	27.2%	62.1%
GRO	17.1%	38.3%	50.7%	19.0%	37.0%	48.6%	47.1%	12.5%	18.4%
HGO	27.6%	37.4%	46.6%	27.1%	38.1%	46.2%	27.4%	37.8%	46.4%
MOR	30.9%	36.2%	57.4%	29.0%	31.3%	52.6%	32.3%	22.8%	25.5%

NAY	40.6%	5.1%	5.1%	47.8%	n. d.	3.8%	44.4%	4.2%	4.4%
NL	33.0%	20.0%	7.7%	8.6%	19.0%	20.8%	25.5%	8.1%	8.5%
QR	1.0%	7.7%	92.3%	3.1%	n. d.	48.8%	2.0%	17.0%	59.4%
SON	13.0%	25.7%	54.4%	18.1%	20.6%	59.3%	15.5%	31.7%	57.2%
TAB	40.1%	18.3%	68.4%	26.9%	n. d.	59.2%	33.3%	22.6%	66.7%
TAM	0.3%	23.5%	n. d.	9.1%	n. d.	64.1%	9.2%	26.7%	n. d.
TLAX	26.8%	37.7%	27.7%	28.6%	n. d.	20.4%	19.3%	20.4%	24.1%
YUC	14.8%	21.9%	74.5%	13.6%	22.2%	62.7%	14.0%	32.7%	55.0%
<i>Promedio</i>	<i>20.6%</i>	<i>23.7%</i>	<i>48.4%</i>	<i>17.9%</i>	<i>26.0%</i>	<i>42.9%</i>	<i>20.9%</i>	<i>21.5%</i>	<i>39.7%</i>

FUENTE: Elaboración propia con la información publicada en las páginas electrónicas de los TSJ aquí anotados.

NOTA: Las cifras de la presente tabla corresponden a los porcentajes de las resoluciones locales emitidas por las Salas de 2a. instancia de dichos TSJ, así como a los JA promovidos en contra de éstas y el sentido de sus resoluciones.

N. d.= No disponible.

II. FEDERALISMO JUDICIAL A TRAVÉS DEL AMPARO ENTRE LA JURISDICCIÓN FEDERAL Y LAS JURISDICCIONES ORDINARIAS LOCALES EN MATERIA ADMINISTRATIVA (VISTO DESDE EL ÁMBITO DE LA JUSTICIA LOCAL: 2007 Y 2008)

1. *Introducción*

El actual federalismo judicial en materia administrativa comenzó a configurarse a partir del último tercio del siglo pasado,¹⁰² mediante la reforma constitucional publicada el 25 de octubre de 1968,¹⁰³ la cual llevó a rango constitucional la jurisdicción administrativa especializada y autónoma. En efecto, la adición a la fracción I del artículo 104 constitucional dispuso: “Las leyes federales podrán instituir *tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos*, que tengan a su cargo *dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal o del Distrito Federal y los particulares*, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones...”.

La reforma de 1968 abrió la puerta para que mediante la legislación secundaria se pudieran establecer tribunales administrativos locales,¹⁰⁴ facul-

¹⁰² No obstante que desde el 30 de diciembre de 1946 la Constitución federal previó la instauración de tribunales locales administrativos, éstos se implementaron, pero como tribunales de naturaleza fiscal. *Cfr.* Torres Salas, Marta R., “Fortalecimiento del tribunal de lo contencioso administrativo”, *Iapem. Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México*, Toluca, núm. 33, enero-marzo de 1997, pp. 168 y 169, así como Ruiz Pérez, Tomás, “Panorama de los tribunales de lo contencioso administrativo en las entidades federativas”, *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, México, núm. 57, agosto de 1997, pp. 42 y 43.

¹⁰³ Cabe señalar que el Distrito Federal fue la única entidad federativa a la que la reforma de 1968 permitió el establecimiento de un tribunal local de carácter administrativo. El resto de las entidades federativas pudieron establecer sus respectivos tribunales locales a partir de la reforma constitucional publicada el 17 de marzo de 1987, en la que en el artículo 116, fracción IV, señalaba la posibilidad de crear tribunales de lo contencioso administrativo en los ámbitos locales. Posteriormente, en la reforma constitucional publicada el 22 de agosto de 1996 se reubicó el contenido de la mencionada fracción IV en la V. Pérez López, Miguel, “La justicia administrativa en la Constitución federal mexicana”, *Alegatos*, México, núm. 41, enero-abril de 1999, pp. 106 y 107.

¹⁰⁴ El Distrito Federal fue el primero en hacer uso de esa prerrogativa, a través de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de marzo de 1971. A partir de esta fecha, casi el resto de las entidades federativas han hecho lo propio. *Cfr.* Armienta Calderón, Gonzalo M., “El siste-

tándolos para emitir las correspondientes resoluciones, derivadas de litigios entre la administración pública y los gobernados. La impugnación de las resoluciones administrativas a través del JA también fue un tema abordado en dicha reforma en el sentido de que marcó la diferencia entre los dos tipos de amparos administrativos en cuanto a su tramitación, manteniendo el AI contra los actos y resoluciones de la administración e implementando el AD¹⁰⁵ contra las sentencias pronunciadas por los tribunales administrativos. La configuración de los dos tipos de amparo administrativo los explica Héctor Fix-Zamudio de la siguiente manera:

El primero puede considerarse como sustitutivo de un proceso contencioso-administrativo, pues se integra con la impugnación inmediata ante los tribunales de amparo, a través de un procedimiento de doble instancia, de los actos y resoluciones de la administración activa; y el segundo está constituido por el juicio de amparo de una sola instancia contra las sentencias de los tribunales administrativos, y puede considerarse como un recurso de casación administrativa.¹⁰⁶

De acuerdo con lo anterior, es decir, debido a que las resoluciones de los tribunales locales de lo contencioso administrativo, previo al agotamiento de los recursos existentes,¹⁰⁷ pueden ser revisadas a través del JA por tribunales

ma mexicano de justicia administrativa”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, t. XL, núms. 169-171, enero-junio de 1990, pp. 74 y 75.

¹⁰⁵ Con base en la fracción V del artículo 107 constitucional, en relación con los artículos 158 y 159, el AD procede contra las sentencias que emiten los tribunales locales de lo contencioso administrativo en razón de que éstos tienen el carácter de jurisdiccionales, y sus resoluciones son definitivas, porque ponen fin al juicio, y no son reparables por algún otro medio de defensa. *Cfr.* Treviño Garza, Adolfo J., “Impugnación de las sentencias que dictan los tribunales de lo contencioso administrativo”, *Tratado de derecho contencioso administrativo*, México, Porrúa, 1997, pp. 251 y ss.

¹⁰⁶ Fix-Zamudio, Héctor, *Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano*, México, El Colegio Nacional, 1983, p. 117.

¹⁰⁷ El agotamiento o definitividad implica el previo uso de los medios de defensa que se tengan, tales como los recursos administrativos y el juicio contencioso administrativo de nulidad. Para mayor abundamiento sobre el tema, véase Armienta Calderón, Gonzalo M., “La jurisdicción contencioso administrativa en México”, *Revista de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal*, año IV, núm. 12, s. a., p. 24. Otro sector de la doctrina no cree conveniente agotar los medios administrativos previo al uso del JA, al señalar que “debería cerrarse la posibilidad de que sean optativos frente al juicio de amparo, lo cual provoca que los justiciables acudan mejor a la justicia federal, por considerar que son mayores sus posibilidades de protección, al revisarse colateralmente los problemas de legalidad de los actos administrativos, por

del PJF, se les ha ubicado constitucionalmente a aquéllos dentro de la esfera judicial.¹⁰⁸ Los requisitos para que una autoridad administrativa, al realizar sus funciones jurisdiccionales, tenga la naturaleza de tribunal administrativo y, por ende, sus resoluciones sean susceptibles de reclamarse en JA, se requiere, según la jurisprudencia:¹⁰⁹ a) que sea creado, estructurado y organizado mediante leyes expedidas por el Congreso de la Unión o por las legislaturas locales; b) que el ordenamiento legal respectivo lo dote de autonomía plena para fallar con el fin de garantizar su imparcialidad e independencia, y c) que su función sea la de dirimir conflictos que se susciten entre la administración pública y los particulares.¹¹⁰

A continuación se ofrece un análisis cuantitativo del control constitucional federal de amparo sobre la jurisdicción local en materia administrativa en cuanto a la relación entre las resoluciones emitidas por los tribunales locales de lo contencioso administrativo que fueron impugnada y no impugnadas en JA.

2. *Las resoluciones definitivas (sentencias) y no definitivas (interlocutorias) en materia administrativa emitidas por los TCA (AGS, DF, GRO, MOR, NAY, QRO y TAB) e impugnadas en JA (AD y AI)*

A. *El “grado de centralización” de la justicia federal respecto a la justicia local y el “nivel de corrección” de las resoluciones locales por los juzgadores federales (las resoluciones locales “centralizadas” y las resoluciones locales “incorrectas” y “correctas” según los juzgadores federales)*

la amplitud de las garantías previstas en los artículos 14 y 16, o por la vía del amparo contra una ley y su primer acto de aplicación”. Pérez López, Miguel, “La justicia administrativa mexicana en el ámbito local”, *Alegatos*, México, núm. 51, 2002, p. 324.

¹⁰⁸ Carpizo, Jorge, “Bases constitucionales de los tribunales de lo contencioso administrativo”, *Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal*, vol. 1, núm. 1, 17 de junio de 1972, p. 49.

¹⁰⁹ Tesis jurisprudencial 116, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000*, t. III, administrativa, sección jurisprudencia SCJN, novena época, Pleno, p. 129.

¹¹⁰ *Op. cit.*, nota 72, p. 320.

TABLA 2

“Grado de centralización” o “control” federal de amparo sobre la jurisdicción local en materia administrativa y “nivel de corrección” de las resoluciones locales administrativas por los jueces federales de amparo (2007 y 2008)

Entidad federativa (Tribunal de lo contencioso administrativo)	<i>Grado de control federal de amparo sobre la jurisdicción local administrativa</i>	<i>Nivel de corrección de las resoluciones locales por los jueces federales de amparo</i>		<i>Grado de control federal de amparo sobre la jurisdicción local administrativa</i>	<i>Nivel de corrección de las resoluciones locales por los jueces federales de amparo</i>		<i>Grado de control federal de amparo sobre la jurisdicción local administrativa</i>	<i>Nivel de corrección de las resoluciones locales por los jueces federales de amparo</i>	
	Resoluciones locales (SD/SI) impugnadas en JA (D/I) (%)	JA (concedidos) (%)	JA (negados) (%)	Resoluciones locales (SD/SI) impugnadas en JA (D/I) (%)	JA (concedidos) (%)	JA (negados) (%)	Resoluciones locales (SD/SI) impugnadas en JA (D/I) (%)	JA (concedidos) (%)	JA (negados) (%)
	2007			2008			2007 y 2008		
AGS	7.6%	29.2%	49.2%	5.4%	34.7%	55.1%	6.7%	32.8%	56.3%
DF	8.0%	n. d.	n. d.	6.9%	n. d.	n. d.	7.5%	n. d.	n. d.
GRO	8.6%	16.9%	19.5%	6.6%	11.6%	23.3%	7.5%	14.5%	21.2%
MOR	6.9%	n. d.	n. d.	6.5%	n. d.	n. d.	6.7%	n. d.	n. d.
NAY	9.6%	11.6%	32.6%	3.2%	n. d.	n. d.	5.4%	n. d.	n. d.
QRO	5.2%	46.2%	34.6%	5.7%	32.1%	44.6%	9.0%	33.8%	21.4%

TABLA 2

“Grado de centralización” o “control” federal de amparo sobre la jurisdicción local en materia administrativa y “nivel de corrección” de las resoluciones locales administrativas por los jueces federales de amparo (2007 y 2008)

Entidad federativa (Tribunal de lo contencioso administrativo)	<i>Grado de control federal de amparo sobre la jurisdicción local administrativa</i>	<i>Nivel de corrección de las resoluciones locales por los jueces federales de amparo</i>		<i>Grado de control federal de amparo sobre la jurisdicción local administrativa</i>	<i>Nivel de corrección de las resoluciones locales por los jueces federales de amparo</i>		<i>Grado de control federal de amparo sobre la jurisdicción local administrativa</i>	<i>Nivel de corrección de las resoluciones locales por los jueces federales de amparo</i>	
	Resoluciones locales (SD/SI) impugnadas en JA (D/I) (%)	JA (concedidos) (%)	JA (negados) (%)	Resoluciones locales (SD/SI) impugnadas en JA (D/I) (%)	JA (concedidos) (%)	JA (negados) (%)	Resoluciones locales (SD/SI) impugnadas en JA (D/I) (%)	JA (concedidos) (%)	JA (negados) (%)
	2007			2008			2007 y 2008		
TAB	30.6%	22.4%	25.0%	41.8%	14.5%	36.2%	35.7%	41.9%	31.0%
<i>Promedio</i>	<i>10.9%</i>	<i>25.3%</i>	<i>32.2%</i>	<i>10.9%</i>	<i>23.2%</i>	<i>39.8%</i>	<i>11.2%</i>	<i>30.8%</i>	<i>32.5%</i>

FUENTE: Elaboración propia con la información publicada en las páginas electrónicas de los TCA aquí anotados.

NOTA: Las cifras de la presente tabla corresponden a los porcentajes de las resoluciones locales emitidas por las Salas de 2a. instancia de dichos TCA, así como a los JA promovidos en contra de éstas y el sentido de sus resoluciones.

N. d.= No disponible.

La tabla 2 (derivada de la tabla A2, ubicada en el anexo) expone que en los años 2007 y 2008 “el grado de control” federal de amparo sobre la jurisdicción local en materia administrativa fue de apenas un 11.2%; es decir, las resoluciones locales administrativas se “centralizaron” en JA en una proporción mínima. Esto significa que sólo una resolución de cada diez emitidas por los tribunales de lo contencioso administrativo local se impugnó ante los tribunales federales a través de alguna de las dos vías del JA.

Las entidades federativas en las que su justicia administrativa experimentó la mayor y menor centralización a través del JA fueron TAB y NAY (cuatro de cada diez resoluciones locales se impugnaron en JA; mientras que en NAY únicamente dos de cada veinte resoluciones se combatieron en JA).

Por otro lado, la tabla también muestra que en los años 2006 y 2007 los jueces de amparo (magistrados de circuito y jueces de distrito) consideraron que tres de cada diez resoluciones que emitieron los jueces locales administrativos fueron “incorrectas”; es decir, tres de cada diez JA resueltos contra resoluciones locales en materia administrativa fueron concedidos al quejoso, lo cual implica que los jueces federales al otorgar el amparo contra la resolución local consideraron que ésta fue emitida de modo “erróneo” por la autoridad administrativa local. Esto puede traducirse en que el nivel de corrección de las resoluciones locales por parte de los jueces de amparo es relativamente bajo.

Respecto a la “calificación” federal de las resoluciones locales en materia administrativa “correctas”, observamos un “nivel de aceptación” del 32.5%. Esto significa que tres de cada 10 JA contra resoluciones locales administrativas fueron negados; es decir, dicha proporción de tres de cada diez resoluciones locales fueron dictadas de modo “correcto” por los jueces locales administrativos.

El TCATAB es el que experimentó la mayor corrección federal de amparo, al observarse un nivel del 41.9%; es decir, cuatro de cada diez JA contra las resoluciones locales administrativas fueron concedidos al quejoso, lo cual indica que la misma proporción de cuatro de cada 10 resoluciones locales administrativas fueron consideradas “incorrectas” por los jueces de amparo. Por otro lado, el TCAAGS obtuvo un nivel de calificación de sus resoluciones “correctas” del 56.3%; es decir, seis de cada diez JA contra dichas resoluciones fueron negados a la parte quejosa, lo

cual indica que para los jueces de amparo, seis de cada diez resoluciones locales administrativas fueron dictadas de modo “correcto”.

III. FEDERALISMO JUDICIAL A TRAVÉS DEL AMPARO ENTRE LA JURISDICCIÓN FEDERAL Y LAS JURISDICCIONES ORDINARIAS LOCALES EN MATERIA LABORAL (VISTO DESDE EL ÁMBITO DE LA JUSTICIA LOCAL: 1999-2009)

1. *Introducción*

Las juntas locales de conciliación y arbitraje han sido definidas como la primera instancia donde se presentan los protagonistas del conflicto laboral, con la finalidad de lograr una solución conciliatoria y respetuosa de los derechos del trabajador y del patrón. Si este objetivo se logra, las autoridades de la institución redactan un convenio donde se especifican las condiciones del acuerdo, y si no se concreta dicho objetivo, el funcionario emite un laudo. Cuando alguna de las partes siente que este último afecta sus intereses, puede ampararse ante el tribunal federal correspondiente.¹¹¹

La relación entre la justicia local en materia laboral y el PJF a través del JA, esto es, el federalismo judicial laboral, se gesta a partir de la promulgación de la Constitución federal vigente, la cual reconoció los derechos sociales, entre los cuales se distinguieron los de carácter laboral plasmados en el artículo 123 de la propia carta magna de 1917.¹¹²

La consagración de estos derechos laborales produjo el inicio del establecimiento de considerables normatividades de índole local que, consecuentemente, originaron la creación de diversos tribunales locales en

¹¹¹ Correas Vázquez, Florencia, “Administración de la justicia en la junta de conciliación y arbitraje”, *Tla-Melahua. Revista de Investigaciones Jurídico-Políticas*, Puebla, BUAP, año IV, núm. 5, febrero de 2005, p. 29.

¹¹² Según Manuel Reyna Muñoz, el establecimiento de las juntas de conciliación y arbitraje fue una de las cuatro medidas institucionales implementadas por el gobierno de Plutarco Elías Calles, dirigidas a “modernizar la vida social”. Esta medida en materia laboral fue ideada en gran medida por el entonces secretario de Industria, Comercio y Trabajo y, además, líder de la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM), Luis N. Morones. Reyna Muñoz, Manuel, “La federalización de las juntas de conciliación y arbitraje”, *Derecho y Sociedad Mexicana. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, México, vol. III, núm. 5, enero-abril de 1982, p. 137.

materia laboral.¹¹³ Se ha afirmado que estos tribunales laborales, o mejor dicho las juntas locales de conciliación y arbitraje, son unos verdaderos jueces de derecho, ya que emiten auténticos fallos judiciales, en los cuales deben razonar la apreciación de las pruebas, en virtud de que dichos fallos son impugnables a través del JA ante los tribunales federales,¹¹⁴ tal y como lo ha confirmado un sector de la doctrina,¹¹⁵ pese a la inconformidad de otro sector.¹¹⁶

El funcionamiento real del actual federalismo judicial en materia laboral lo podremos observar a través del siguiente análisis estadístico que se ofrece en torno a las resoluciones emitidas por la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal, y que han sido combatidas en JA.

2. *Las resoluciones definitivas (laudos) y no definitivas (interlocutorias) en materia laboral emitidas por la JLCADF e impugnadas en JA (AD y AI)*

A. El “grado de centralización” de la justicia federal respecto a la justicia local y el “nivel de corrección” de las resoluciones locales por los juzgadores federales (las resoluciones locales “centralizadas” y las resoluciones locales “incorrectas” y “correctas” según los juzgadores federales)

¹¹³ Kurczyn Villalobos, Patricia; Reynoso Castillo, Carlos, y Sánchez-Castañeda, Alfredo, *La justicia laboral: administración e impartición*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, p. 58.

¹¹⁴ Fix-Zamudio, Héctor y Carpizo, Jorge, *La naturaleza jurídica de las juntas de conciliación y arbitraje*, México, UNAM, 1975, pp. 30 y 31.

¹¹⁵ Jorge Carpizo, en armonía con la posición de Fix-Zamudio, agrega que las resoluciones de las juntas locales de conciliación y arbitraje están sometidas a una casación, y que están obligadas a seguir las formalidades del procedimiento establecidas en la Constitución y en la jurisprudencia de los órganos judiciales federales. Carpizo, *op. cit.*, nota 108, p. 69.

¹¹⁶ Wilfrido Castañón León refiere la postura de que el JA no es procedente contra los laudos arbitrales en razón de que el árbitro no tiene el carácter de autoridad, porque no es funcionario del Estado, y por lo mismo carece de jurisdicción, señalando que el árbitro actúa como un particular. Por tanto, si el árbitro no puede ser llamado al juicio de garantías, es imposible examinar la constitucionalidad del laudo que emite. *Cfr.* Castañón León, Wilfrido, “Intervención de los tribunales judiciales en el procedimiento y ejecución de laudos arbitrales”, *Ars Juris*, México, núm. 22, 1999, p. 38.

TABLA 3

“Grado de centralización” o “control” federal de amparo sobre la jurisdicción local en materia laboral y “nivel de corrección” de las resoluciones locales laborales por los juzgadores federales a través del JA (Distrito Federal: 1999-2009)

AÑO	<i>Grado de control federal de amparo sobre la jurisdicción local en materia laboral (%)</i>			<i>Nivel de corrección de las resoluciones locales laborales por los jueces federales de amparo(%)</i>					
	<i>JA (AD/AI) contra laudos e interlocutorias laborales</i>	<i>AD contra laudos</i>	<i>AI contra sentencias interlocutorias</i>	<i>JA (+)</i>	<i>JA (-)</i>	<i>AD(+)</i>	<i>AD (-)</i>	<i>AI (+)</i>	<i>AI (-)</i>
1999	41.5%	78.6%	36.1%	47.3%	38.4%	50.4%	40.7%	37.8%	31.3%
2000	43.7%	78.0%	36.9%	35.5%	29.8%	42.4%	36.0%	19.0%	14.8%
2001	38.2%	67.3%	33.1%	37.7%	27.9%	37.6%	29.9%	37.9%	22.2%
2002	40.3%	83.8%	32.8%	45.6%	37.2%	47.8%	42.8%	40.7%	24.5%
2003	40.2%	87.6%	31.8%	38.6%	31.2%	41.4%	35.9%	32.9%	21.6%
2004	42.9%	93.9%	32.6%	37.8%	30.4%	39.2%	35.4%	35.5%	22.0%
2005	42.6%	74.7%	34.0%	35.2%	27.2%	36.5%	32.0%	33.1%	19.1%
2006	48.7%	97.7%	38.2%	40.1%	29.7%	22.6%	12.7%	71.8%	60.6%
2007	47.9%	91.2%	35.7%	42.6%	26.9%	26.7%	9.6%	64.7%	50.5%
2008	42.8%	95.6%	26.1%	49.7%	29.0%	47.5%	14.6%	51.6%	41.4%
2009	50.2%	37.6%	62.4%	42.0%	30.0%	39.1%	27.1%	57.5%	34.8%
<i>Promedio</i>	<i>43.5%</i>	<i>62.4%</i>	<i>37.6%</i>	<i>41.1%</i>	<i>30.7%</i>	<i>39.2%</i>	<i>28.8%</i>	<i>43.9%</i>	<i>31.2%</i>

FUENTE: Elaboración propia con la información publicada en la página electrónica de la JLCADF.
N. d.= No disponible.

De acuerdo con la tabla 3 (derivada de la tabla A3, ubicada en el anexo), durante el periodo 1999-2009 el grado de centralización de la justicia local laboral, a través del JA, fue del 43.5%, lo cual significa que cuatro de cada diez resoluciones locales dictadas por la JLCADF se centralizaron al ser impugnadas en JA. Esto indica que la jurisdicción federal ejerció un grado medio-alto de control sobre la jurisdicción local en materia laboral durante dicho periodo.

Se aprecia también que el grado mayor de centralización ocurrió en el año 2009, siendo éste de la escala del 50.2%; es decir, en este año la mitad de las resoluciones locales en materia de trabajo fueron impugnadas en JA.

Respecto a la centralización de la justicia local observada a través del AD contra los laudos, se tiene que fue de un promedio del 62.4%, es decir, seis de cada diez laudos emitidos por la Junta se impugnan a través de dicho medio de control federal, lo cual indica que en este rubro el grado de control federal sobre la jurisdicción local fue relativamente alto. Por lo que respecta al grado de centralización federal a través del AI contra las sentencias interlocutorias, se observa que fue en promedio del 37.6%; es decir, cuatro de cada diez interlocutorias dictadas por la Junta se impugnan ante este instrumento federal, lo cual lo ubica en un nivel relativamente medio.

Por otro lado, la tabla 3 muestra también que el nivel o grado de corrección que efectuaron los juzgadores federales sobre las resoluciones locales laborales durante el periodo 1999-2009 fue de un promedio del 30.7%. Esto significa que cuantitativamente hablando los juzgadores federales negaron tres de cada diez JA promovidos contra las resoluciones locales laborales emitidas por la Junta; es decir, los juzgadores federales consideraron que dicha proporción de resoluciones locales se emitieron de manera “incorrecta”. Tal situación ubica a la “calidad” de las sentencias locales laborales en un nivel relativamente bajo de error, pues únicamente una tercera parte de dichas sentencias son “incorrectas”, según los juzgadores federales.

Por otro lado, se observa un nivel medio en la consideración de los juzgadores federales sobre las resoluciones locales laborales que sí se emitieron de modo “correcto” por los jueces locales, en el sentido de que el 41.1% se concedieron, es decir, en promedio cuatro de cada diez JA contra dichas resoluciones se otorgaron a favor del quejoso.

IV. FEDERALISMO JUDICIAL A TRAVÉS DEL AMPARO ENTRE LA JURISDICCIÓN FEDERAL Y LAS JURISDICCIONES ORDINARIAS LOCALES EN MATERIAS CIVIL, PENAL, ADMINISTRATIVA Y LABORAL (VISTO DESDE EL ÁMBITO DE LA JUSTICIA FEDERAL: 2001-2005)¹²³

1. *Introducción*

En este apartado no se hará una exposición amplia sobre el JA (particularmente sobre el AD), debido que es un tema del cual se ha escrito mucho. Aquí sólo nos limitaremos a señalar que el fundamento constitucional y legal del federalismo judicial realizado desde el PJF (especialmente desde los TCC) lo encontramos en las fracciones V y VI del artículo 107 de la C, artículo 158 de la LA y en la fracción I del artículo 37 de la LOPJF, preceptos de los cuales se desprende que los órganos jurisdiccionales federales que llevan a cabo la relación con la justicia local, a través del AD, son los TCC, el cual procede contra las sentencias definitivas o laudos..., emitidas por los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo (en este caso, locales). En este contexto, daremos paso a ofrecer un breve panorama cuantitativo del federalismo judicial real a través del resultado de un análisis físico de expedientes de AD.

2. *Las resoluciones en AD emitidas por los TCC del primer circuito (Distrito Federal) contra las resoluciones definitivas en materias civil, penal, administrativa y laboral, impugnadas a los TSJDF, TCADF y JLCADF*

A. *Órgano de origen*

El total de AD cuyos expedientes se analizaron (100 = 100%: 25 de cada materia) se promovieron contra sentencias definitivas (actos reclamados) de tribunales locales en el Distrito Federal (TSJDF, TCADF y JLCADF). Del primer Tribunal se impugnaron sus sentencias en materia civil y penal; del segundo, las sentencias administrativas, y de la Junta, las sentencias de índole laboral. Por tanto, el 50.0% de los asuntos pro-

¹²³ La exposición completa de los resultados de la investigación empírica correspondiente a este apartado puede verse en el capítulo octavo del libro de nuestra autoría, *op. cit.*, nota 6, pp. 181-188.

vinieron de órganos pertenecientes al PJJ (TSJDF) y el otro 50.0% al Poder Ejecutivo (TCADF y JLCADF).

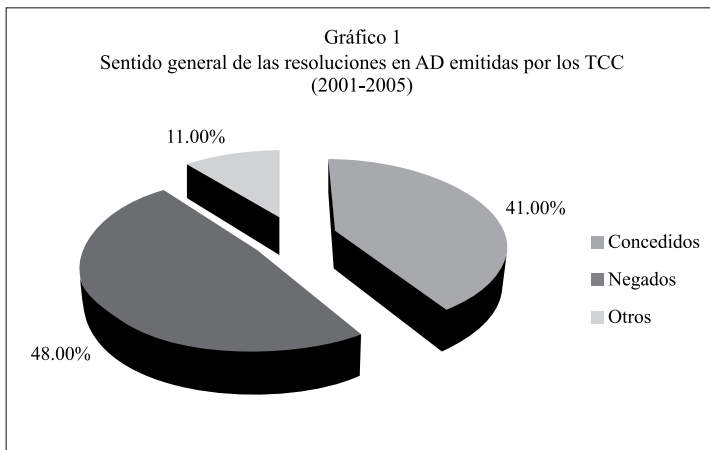
B. Número de amparos de “rebote”

Cabe señalar que de las cien demandas de AD interpuestas, sólo dieciséis (16.0%) fueron “rebotes”, es decir, resultado de amparos que ya habían sido resueltos, y de los cuales derivaron nuevos amparos. De los seis amparos “rebotes”, tres fueron en materia administrativa, y los otros tres, de índole laboral. Esto podría indicarnos que en ambas materias es más frecuente encontrarse con un amparo derivado de otro.

En cuanto a estas dos materias aludidas, del total (25) de AD interpuestos en materia administrativa, tres (12.0%) provenían de “rebotes”, o sea, de cada diez AD, uno es “rebote” o derivación de otro. La misma situación de 1 x 10 se puede apreciar en los AD de naturaleza laboral.

C. Sentidos de las resoluciones

a. General



FUENTE: Elaboración propia con expedientes de AD en TCC del I circuito (2001-2005).

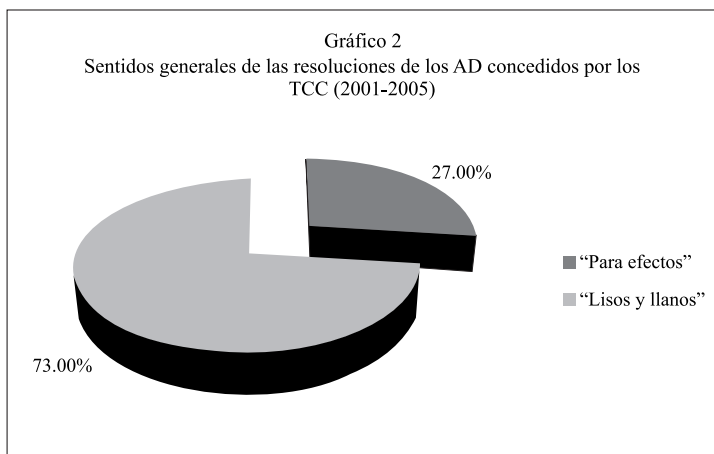
El gráfico 1 muestra el porcentaje del sentido general de las resoluciones de los AD contra las sentencias definitivas impugnadas a tribunales

locales en el Distrito Federal durante el periodo 2001-2005, el cual indica que el 41.0% correspondió a los AD concedidos; el 48.0% a los negados, mientras que el 11.0% perteneció al resto; es decir, de cada diez AD emitidos por los TCC, en cuatro se otorgó la protección constitucional solicitada, en cinco se negó y el último fue diverso. Por tanto, en los cuatro concedidos, el tribunal federal respectivo consideró que la sentencia local fue errónea, y en los cinco negados se estimó correcta la sentencia local.

Entonces, si estimamos que hubo errores en la justicia local en los AD concedidos por parte de la justicia federal, podemos señalar que de cada diez sentencias locales emitidas por los tribunales del fuero común en el Distrito Federal y que son impugnadas en AD, únicamente seis (60.0%) fueron correctas, y las otras cuatro (40.0%) restantes incorrectas.¹²⁴

De lo anterior se puede concluir que, cuantitativamente hablando, entre las sentencias impugnadas la aludida justicia local emite dos sentencias definitivas correctas y otra incorrecta.

b. Particular



FUENTE: Elaboración propia con expedientes de AD en TCC del I circuito (2001-2005).

¹²⁴ Cabe señalar que, en números redondos, estas cifras expuestas (60.0%-40.0%) coinciden con los porcentajes (55.0%-38.0%) señalados en las estadísticas que elaboramos con datos proporcionados por el Sistema de Seguimiento de Expedientes (SISE) del Consejo de la Judicatura Federal, estadísticas que ubicamos en *idem*.

El gráfico 2 muestra que el 27.0% de los AD que resolvieron los TCC fueron “para efectos”, mientras que el restante 73.0% lo fue de modo “liso y llano”. Esto indica que tres de cada diez AD fallados por los TCC fueron “para efectos”; es decir, en virtud de la resolución emitida por la autoridad federal, en cuanto a los AD interpuestos contra actos de autoridades de carácter jurisdiccional, durante el procedimiento se ordenó que se repusiera éste.

Dicho proceso ciertamente originó la repetición de todo un conjunto de etapas, y aumentó el costo y duración de estos juicios sin que haya habido una solución final sobre el fondo del conflicto. Asimismo, esta característica del AD pudo ofrecer a las partes la oportunidad de dilatar más el procedimiento a través de la interposición de muchos amparos.

V. ANÁLISIS Y CONCLUSIONES

1. *Análisis*

Del análisis realizado en los apartados anteriores, que exponen la situación actual del federalismo judicial observado desde la perspectiva de las jurisdicciones ordinarias locales en materias civil, penal, administrativa y laboral, se ofrece el muy breve análisis conjunto siguiente:¹²⁵

Si se nos permite obtener un promedio de los porcentajes recabados de los JA contra las resoluciones locales en materias civil y penal (20.9%), administrativa (11.2%) y laboral (41.1%), tendremos un 24.4%;¹²⁶ es de-

¹²⁵ En razón de la diferencia metodológica utilizada en la elaboración de los tres primeros apartados de este capítulo primero (análisis meramente estadístico del JA contra RL) con respecto del apartado cuarto (análisis de muestra de expedientes de AD contra SDL) —además de que los tres primeros apartados exponen su análisis observado desde el ámbito local y el cuarto se enfoca desde la esfera federal—, únicamente ofreceremos el análisis conjunto de los tres primeros capítulos; por lo que el análisis realizado en el capítulo cuarto servirá sólo como referencia estadística sólida que nos permitirá conocer la realidad del AD contra SDL, observada directamente del análisis de expedientes de amparo, durante el periodo mostrado.

¹²⁶ La suma de promedios porcentuales de materias distintas (civil-penal, administrativa y laboral) y analizadas en años diferentes (2006-2007, 2007-2008 y 1999-2009) con el fin de obtener promedios porcentuales generales, creemos, adolece de objetividad. Por tanto, el análisis cuantitativo general que ofrecemos es únicamente con fines meramente informativos. Sin embargo, los análisis particulares de cada una de las tres jurisdicciones

cir, sólo una cuarta parte de las resoluciones locales en dichas materias en los años analizados se centralizaron o federalizaron a través del JA.

Respecto a los promedios porcentuales de los JA concedidos contra las resoluciones locales de las tres jurisdicciones, se tiene que fue del 26.7%, lo cual significa que los jueces federales de amparo consideraron que tres de cada diez resoluciones locales civiles, penales, administrativas y laborales se emitieron de manera “incorrecta”; mientras que se observó un promedio porcentual general del 34.5% en los JA negados al quejoso; es decir, los jueces de amparo estimaron que casi cuatro de cada diez resoluciones locales se dictaron “correctamente”.

2. Conclusiones

La investigación realizada nos permitió confirmar o desvirtuar algunas de las posturas que se han sostenido sobre el federalismo judicial, vertidas tanto por sectores del PJF como de los PJJ.

La primera postura que no podemos confirmar es la que sostienen los PJJ en el sentido de que existe una considerable centralización de la justicia local a través del JA (especialmente del AD), debido a que gran parte de sus resoluciones locales se impugnan mediante este instrumento de control federal, obligándolos, a través de las resoluciones en JA, a modificar sus sentencias y reponer sus procedimientos, situación que, según los juzgadores del fuero común, vulnera su autonomía local.¹²⁷ Tal afirmación resulta poco probable, ya que la evidencia empírica demuestra que existe un grado mínimo de centralización de la justicia local a través del JA, pues la tasa de resoluciones locales revisadas en JA es baja (20.9%: sólo una de cada cuatro resoluciones locales se impugna en JA).

Algunos sectores del PJF han afirmado que, en general, los jueces locales emiten un mayor número de resoluciones deficientes o incorrectas con respecto de las que dictan de modo eficiente o correcto, razón por la cual una cantidad considerable de éstas son impugnadas a través del JA. Este argumento tiene un sustento nulo, por lo menos cuantitativo, ya que empíricamente se prueba que los juzgadores del fuero común dictan más

se expusieron con una fuerte carga de objetividad, sustentados sólidamente en nuestras tablas estadísticas.

¹²⁷ Sin embargo, cabe señalar que dicha revisión de las resoluciones locales por parte de la jurisdicción federal es constitucionalmente aceptable.

resoluciones correctas (cuatro de cada diez resoluciones) de las que emiten de manera errónea o incorrecta (dos de cada diez resoluciones). Por tanto, es mayor la cantidad de los JA negados contra las resoluciones locales que los JA concedidos contra las resoluciones del mismo ámbito.

De acuerdo con lo expuesto en estos tres párrafos, podemos concluir que el federalismo judicial que se observa actualmente es relativamente adecuado, por lo menos en cuanto al tema y desde la perspectiva analizados aquí. Sin embargo, se considera conveniente que los órganos jurisdiccionales locales aumenten la solidez de sus resoluciones, con el fin de lograr una mayor cantidad de resoluciones eficientes o correctas, situación que pueda contribuir a fortalecer su autonomía jurisdiccional local y paulatinamente ser más “independientes” de la jurisdicción federal de amparo.