

LA POLÍTICA JUDICIAL DE DECIDIR SIN RESOLVER

*Ana Laura Magaloni**

Esta ponencia es, por una parte, una versión acotada de un ensayo que escribí y publiqué con mi colega Layda Negrete,¹ profesora también del CIDE y, por otra, es la continuación de dicho análisis inicial en el que ahora estamos trabajando y que pronto publicaremos.

En el debate contemporáneo sobre reforma judicial una pregunta central es ¿por qué es tan complicado mejorar el servicio de justicia? Como muchos sabrán, todas las democracias latinoamericanas se han enfrentado, tarde o temprano, al reto de transformar sus tribunales. Los proyectos puestos en marcha desde la década de los 80 en estos países no han tenido los efectos esperados. Los organismos internacionales, como el BID, BM y USAID, han financiado con sumas importantes tales proyectos y hoy, al evaluar sus resultados, salta a la vista que no han dado los frutos deseados ¿Por qué?

En esta ponencia, y sin pretender obviamente dar una respuesta conclusiva, me gustaría abordar un área del problema que en mi opinión ha estado bastante ausente en el debate y que posiblemente constituya una pieza clave para entender cómo reformar la justicia. Me

* Directora de la División de Estudios Jurídicos del CIDE.

¹ Véase Magaloni / Negrete, Documentos de Trabajo núm. 1, División de Estudios Jurídicos, CIDE.

refiero al análisis de cómo funciona la burocracia interna del poder judicial, esto es, cuál es el esquema de incentivos que impera dentro de la propia estructura jerárquica del poder judicial, cómo definen las cabezas del sistema de justicia qué es el buen juez y qué es el mal juez. Mi análisis lo haré respecto a los tribunales federales de México y el punto de partida es que, como lo demuestra la evidencia empírica, a pesar del nuevo papel que está jugando la Suprema Corte en el contexto político nacional, el resto de los tribunales federales no han cambiado sustancialmente sus viejos patrones de conducta ni su relación con los otros dos poderes. Para analizar esta cuestión:

Primero voy a dar una breve explicación acerca de la organización y jurisdicción de los tribunales federales. En segundo término, voy a analizar algunas variables que demuestran que la justicia federal se ha caracterizado, en los últimos 40 años, por su excesiva "auto-inhibición". Y, por último, voy a analizar la racionalidad que subyace en esta conducta de los jueces a la luz del sistema de incentivos de la carrera judicial, el cual se traduce en los que hemos denominado "la política de abatimiento del rezago". Mientras que dicha política judicial no cambie, jueces federales continuarán dejando sin resolver los conflictos entre el ciudadano y sus autoridades, con importantes costos para la democracia mexicana.

LA FUNCIÓN 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 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.

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 jurisdiccional.

No voy a analizar en detalle cómo se delimita la jurisdicción de los tribunales federales. Me 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, si alguna de las partes del conflicto decide apelar la decisión. Cabe destacar, no obstante, que el porcentaje de sentencias que *de facto* son revisadas por dichos tribunales son 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. En suma, se puede afirmar que los juzgados de Distrito son una pieza clave dentro del Poder Judicial Federal y que, en la mayoría de los casos, sus sentencias son definitivas, es decir, no son revocadas o modificadas por los tribunales superiores. En este sentido, el estudio de algunos indicadores de gestión de la actividad que realizan los juzgados de Distrito puede ser-

vir para explicar algunas de las limitaciones y problemas de la justicia constitucional mexicana.

LA POLÍTICA DE AUTOINHIBICIÓN DE LOS JUZGADOS FEDERALES

Para poder entender qué nos dicen y cómo se relacionan las variables que voy a analizar (rezago, tasa de sobreseimiento y carga anual promedio de asuntos), necesito hacer unas cuantas precisiones sobre las características del juicio de amparo.

Para que el juicio de amparo proceda tiene que cumplir con determinados prerequisites procesales: que la demanda esté en tiempo, que el acto reclamado no sea de imposible reparación, que demuestre el demandante que el acto provocó un daño, etc. Las causas de improcedencia del juicio están enumeradas en la ley. Si el juez estima que no se cumplen todos los requisitos de procedencia sobresee el caso. No voy a entrar en mucho detalle respecto a este tema. Sólo me gustaría destacar tres cosas:

Primero, me gustaría resaltar que, como sucede con casi todo en el derecho, la interpretación judicial de las causales de improcedencia tienen un margen para el activismo o la auto-inhibición judicial. Así si un juez puede auto-inhibirse de resolver un asunto argumentando que el juicio es improcedente. (Ejemplo de acto consumado...)

En segundo término, y antes de pasar al análisis empírico de las tasas de sobreseimiento, quiero destacar una cuestión muy relevante para el análisis posterior. Una sentencia de sobreseimiento significa que los actos de autoridad reclamados mantienen su fuerza imperativa y además que la cuestión constitucional sustantiva, esto es, cuáles son los límites del poder, permanece abierta y sin definición.

Finalmente, un elemento adicional que quiero destacar es que de acuerdo con mi experiencia como *Clerk of a District Judge*, una sentencia de sobreseimiento requiere de 10 a 20 veces menos tiempo que una sentencia de fondo. Esta diferencia de tiempos de resolución se explica por cuestiones enteramente procedimentales sobre las cuales no voy a abundar. Lo que quiero dejar claro es que cuando el juez

opta por una sentencia de sobreseimiento está optando por el camino de solución que menos tiempo y esfuerzo le requieren.

¿Cómo se relaciona este abuso del sobreseimiento con los incentivos que tiene un juez para acelerar su carrera judicial? Si se analiza el discurso de los integrantes del Poder Judicial o si uno ha trabajado en algún juzgado como es mi caso, rápidamente se puede constatar de que dentro de la organización existe una percepción generalizada de que un “buen juez” es aquél que dicta el mayor número de sentencias en relación a su carga anual de trabajo. Dicho en otras palabras, el rezago es, hoy por hoy, el indicador de gestión por excelencia utilizado para medir el desempeño de funcionarios en el Poder Judicial Federal. 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”. Esto último constituye lo que he denominado la política de abatimiento del rezago judicial.

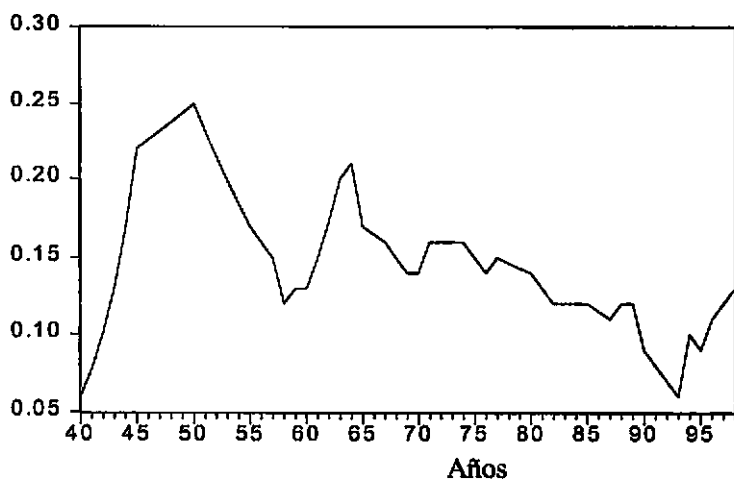
Pasemos a analizar cómo se ha comportado desde 1940 a 1998 la tasa de rezago, la carga de trabajo promedio y tasa de sobreseimiento.

Quiero destacar que 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%.

Qué podemos observar en la gráfica 1:

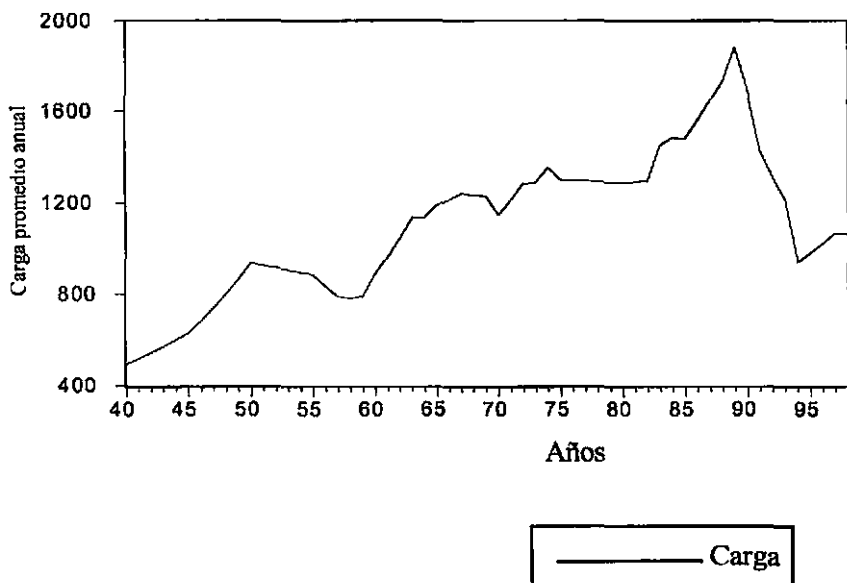
- A partir del año de 1965 la tasa de rezago comienza a experimentar una tendencia a la baja.
- Desde los 80's la tasa anual de rezago se ha mantenido en un rango de entre 6 y 14%, lo cual es una tasa increíblemente baja si se toma en cuenta que la variable se construye anualmente.

Gráfica 1. Comportamiento de la tasa anual de rezago en juzgados de distrito (1940-1998)



Ahora veremos cómo se ha comportado la carga de trabajo por juez.

Gráfica 2. Comportamiento de la carga de trabajo anual promedio en juzgados de distrito (1940-1998)

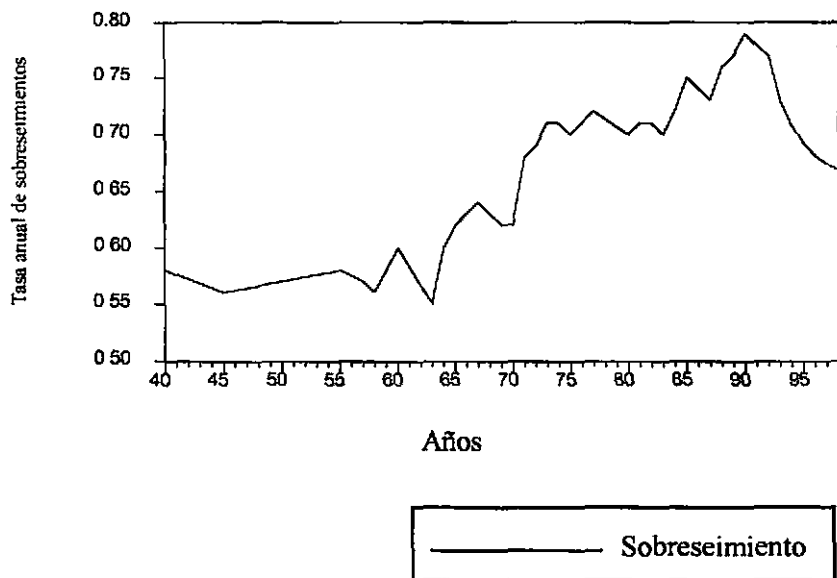


Qué podemos observar en la gráfica 2:

- Como se puede observar, la carga de trabajo anual promedio por juez se ha comportado en la mayor parte del tiempo con una tendencia creciente. Durante los 40 hasta los 60 la carga de trabajo anual osciló en un rango de 500 a 1 000 asuntos por año. De los 60 a los 80 el rango fue de entre 1 000 a 1 300. Sin embargo, en la década de los 80 la carga de trabajo comienza a aumentar en forma sistemática. Para 1989 un juez resolvía 30% más asuntos que aquéllos que resolvía en 1980.
- Lo más interesante en términos generales es que la carga de trabajo anual se comporta con una tendencia inversa a la tasa de rezago. Uno pensaría que este comportamiento es contra-intuitivo.

Sin embargo, analizando la tercera variable (Tasa de sobreseimiento) podemos encontrar alguna explicación.

Gráfica 3. Comportamiento de la tasa anual de sobreseimientos en juzgados de distrito (1940-1998*)



* Los valores a partir de 1994 son estimados

Qué se puede observar en la gráfica 3:

- Se puede observar la similitud de esta gráfica con aquella que contiene las tendencias de cargas de trabajo anuales promedio. Esto es, en los periodos en que aumentó la carga promedio por juez, aumentó también la disposición de los jueces a dar por terminado el juicio por razones de forma.
- 1989 en donde los jueces llevaban casi 2000 asuntos anuales la tasa de sobreseimiento es casi del 80%.

Este comportamiento similar entre cargas de trabajo y tasas de sobreseimiento necesariamente lleva a plantearnos de si existe un nexo casual entre ambos indicadores. La hipótesis se formularía de la siguiente forma: dado los incentivos que tiene un juez a abatir el rezago, y dado que una sentencia de sobreseimiento demanda menos tiempo que otro tipo de sentencias, en periodos de altas cargas de trabajo un juez tiene incentivos para maximizar el número de juicios que sobresee.

Con el fin de evaluar esta hipótesis mi colega Layda Negrete y yo construimos dos modelos de regresión lineal.

Cuadro 1		
Variable dependiente: <i>Sobre_t</i> Número de observaciones: 54		
Variable	Coefficiente	Estadístico t
α	-.710	-5.68
<i>LNCarga_t</i>	.194	10.86
R^2	.694	

Voy a sintetizar nuestros hallazgos:

1. Existe una relación directa y significativa entre la carga de trabajo del juez y la proporción de asuntos que sobresee. (la R cuadrada es de .7). Las sentencias de sobreseimiento serán la elección óptima del juez en periodos caracterizados por altas cargas de trabajo. Es posible sostener que el sobreseimiento es una "válvula" de escape para desahogar expedientes.

2. La relación entre tasa de trabajo y sobreseimiento es de menor intensidad en periodos en los que la carga de trabajo va a la baja.

Es decir, cuando las tasas de trabajo caen, la tasa de sobreseimiento disminuye con menos intensidad. Ello lo podemos denominar: “las expectativas racionales” de un juez. Los jueces no sólo están condicionados por la carga de trabajo anual sino también por los patrones de sobreseimiento del año anterior. Si lo que hice el año anterior, o lo que llevo haciendo por varios años, estuvo “bien”, no hubo reproche o sanción, entonces seguiré haciendo lo mismo.

3. Este efecto de inercia hacia el pasado puede explicar por qué a pesar de que a partir de 1990, las cargas de trabajo anuales por juez iniciaron una fuerte tendencia decreciente, las tasas de sobreseimiento no se movieron al mismo ritmo. Hoy en día los jueces de distrito enfrentan cargas de trabajo comparables a aquellas de la década de los sesenta, pero tienen una tasa de sobreseimiento mayor. Mientras que en la década de los 60 la tasa promedio de sobreseimiento fue de 60%, a partir de 1990 la tasa es del orden del 70%.

Estas altas tasas de sobreseimiento sólo reflejan los incentivos que se han generado al interior del Poder Judicial Federal para abatir el rezago, los cuales no se han alterado con los cambios políticos del país. Mientras que no tenga costos para el juez continuar con la *política de sobreseimiento* no tendremos mejor justicia a pesar de tener un Poder Judicial independiente.

Me gustaría enfatizar este punto. La independencia judicial, es decir, la no ingerencia de otros poderes en las decisiones de los jueces, por sí sola, no trae consigo un mejor servicio de justicia, ni mucho menos genera automáticamente un sistema de frenos y contrapesos. Es más, la independencia judicial, cuando no se atiende el esquema de incentivos internos, puede ser un problema, pues anula la posibilidad de reformar la justicia desde afuera, por iniciativas externas, quedando, por tanto, absolutamente en manos de la discrecionalidad de los propios jueces. El caso del Poder Judicial Federal Mexicano como lo demuestra la evidencia empírica parece ser ejemplo de ello.

Me parece que se tiene que atender el sistema de incentivos de los jueces de tal modo que, variables como rezago sean complementarias con criterios de evaluación de jueces enfocados a medir la *calidad* de la justicia y los efectos de las sentencias.

La trascendencia de comenzar a enfocar el debate de reforma judicial en la calidad de la justicia, se puede apreciar si se analizan los costos sociales que tiene para el país un Poder Judicial que sobreesee 2 de cada 3 demandas de amparo.

Me gustaría para terminar destacando algunos de estos costos sociales.

1. El alto porcentaje de juicios de amparo sobreesidos 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 sobreesimiento 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 del acto reclamado. Mientras que no exista una respuesta a esta interrogante prevalecerá la incertidumbre de cuáles son los límites al poder, lo cual, tiene un alto costo social.

Además, dicha incertidumbre aumenta la probabilidad de que se sigan presentando, una y otra vez, conflictos similares a aquéllos que plantean las demandas sobreesidas, 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.

2. Ante un Poder Judicial que decide pero no resuelve, se propicia una acentuada tendencia a politizar los conflictos sociales. Tales conflictos se están convirtiendo en banderas políticas y promesas electorales y su solución queda remitida, desde ese momento, a las luchas partidistas por acceder al poder. Con ello se desvanece la certeza en que el derecho, y no la voluntad de quienes detentan o compiten por el poder, sea la pauta de conducta de las autoridades.

3. 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 de-

rechos. 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 que establece la Constitución. Sólo así puede existir la certeza de que el gobierno está sometido al derecho.

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.