

La necesidad de la colaboración del Poder Judicial de la Federación y de los poderes judiciales de los estados para la protección de los derechos fundamentales

Sergio A. Valls Hernández*

Conferencia dictada el viernes 4 de mayo de 2007 en la UIA León

El Poder Judicial de la Federación, y particularmente la Suprema Corte de Justicia de la Nación, han venido realizando un esfuerzo notable de diagnóstico sobre la calidad y eficiencia de la función jurisdiccional del Estado mexicano. Como muestra de este esfuerzo presento la Consulta nacional sobre la reforma integral y coherente del sistema de impartición de justicia en el Estado mexicano, que dio por resultado la publicación del Libro Blanco.

En cada ocasión ha sido destacado, reiteradamente, el federalismo judicial como tema central e ineludible del futuro desarrollo de la función jurisdiccional del país. Sin embargo, la articulación de la colaboración entre los tribunales federales y de los estados se ha mantenido como una cuestión abierta, esto es, no se ha definido aún cómo se habrá de configurar. La discusión de ellos es, literalmente, impostergable para los poderes judiciales de la Federación y de los estados, para el Foro y la academia; con más razón si “federalismo” y “Poder Judicial” son dos temas contemplados expresamente en la Ley para la reforma del Estado que promovió el Senado y que parece tener el consenso de las fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión. La citada ley

* Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Licenciado en Derecho.

establece un plazo de un año para llegar a acuerdos y a la correspondiente aprobación de las normas sobre estos temas capitales. De tal manera que, precediendo de un diagnóstico estadístico de una parte de los problemas de la administración de justicia, presento, a la consideración de ustedes, una propuesta muy concreta sobre cómo configurar un punto de partida del nuevo federalismo judicial mexicano.

En primer lugar, me referiré a algunos datos estadísticos que ilustran el problema de la eficiencia judicial en México, que corresponden al año 2006:

I. Se tenían de existencia inicial 69,139 juicios de amparo e ingresaron, ese año 459,879, de los cuales egresaron 460,298, lo que da una existencia inicial para 2007, de 68,717.

Cabe señalar que de éstos, los juicios de amparo directo al inicio de 2006 sumaban 28,149, habiendo incesado en el año 129,362 y egresaron 128,618, lo que nos da una existencia de 28,893 para el inicio del presente año.

II. Del total de 129,362 amparos directos, promovidos ante los Tribunales Colegiados de Circuito, 50,877 son asuntos relacionados con autoridades federales y 78,485 provienen de autoridades locales.

III. A manera de ejemplo, presento las siguientes entidades federativas:

a) En el Estado de México se promovieron 9,077 juicios de amparo directo ante Tribunales Colegiados de Circuito, de los cuales 7,309, provinieron de autoridades estatales.

b) En Puebla se promovieron 4,643 amparos directos, de los cuales 2,652 estaban relacionados con autoridades estatales.

c) En Guanajuato, ingresaron 4,407 juicios de amparo directo de los que 3,379 provinieron de autoridades estatales.

IV. Las estadísticas nos muestran que existe una sobre carga de trabajo en el Poder Judicial de la Federación porque éste es el único poder competente, de acuerdo a la interpretación actual del artículo 133 de la Constitución, para conocer de amparos y proteger los derechos reconocidos por la Constitución Federal.

Por ello se han venido presentando propuestas muy concretas para aliviar este problema, pero respetando el principio federal establecido en la Constitución. Yo mismo, no hace mucho, propuse la creación de la *Comisión General de los Circuitos Judiciales del Poder Judicial de la Federación*, y dije entonces que éste sería una especie de Tribunal Intercircuito. En una dirección coincidente, recientemente, el distinguido jurista Jorge Carpizo del IJUNAM en el espléndido artículo: “Propuestas de modificaciones constitucionales en el marco de la llamada reforma del Estado”, propone la creación de un “Tribunal Superior Colegiado de la Federación”. Así lo llama él literalmente y dice además, que no suscribe la idea de crear un esquema de control, como el europeo, con un tribunal constitucional separado del Poder Judicial.¹

Sobre la propuesta mencionada del profesor Carpizo manifiesto que estoy muy de acuerdo con ella en cuanto este tribunal unificaría criterios de los tribunales de protección de derechos por vía del amparo, reservándose la Suprema Corte

¹ CARPIZO, Jorge. Propuestas de modificaciones constitucionales en el marco de la denominada reforma del Estado; en Diego Valadés y Miguel Carbonell (coords.) El proceso constituyente mexicano. A 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917, México, IJUNAM, 2007.

la potestad de determinar qué casos conoce – una especie de certiorari-, para definir sólo las grandes problemáticas constitucionales de la República.

Pero a ello, agregaría una cuestión que haría todavía más eficiente el sistema de administración de justicia de los Estados Unidos Mexicanos, esto es, articular, con pleno respeto al principio federal, a los poderes judiciales de los estados en la labor de protección de los derechos. Ello haría más barato un juicio para el gobernado que es parte, y más barato para el contribuyente mexicano el sostenimiento de los órganos jurisdiccionales, en cuanto se incrementa la eficiencia de las horas-hombre de los poderes judiciales de los estados y de la federación.

La idea es construir un nuevo federalismo judicial sin apenas tocar nada de lo que ya existe, sino más bien, agregar. Aunque advierto, de inicio, que su instrumentación depende no sólo del Poder Judicial de la Federación, sino también de la voluntad política de las fuerzas políticas en los estados.

Tomando en consideración la evaluación judicial que hemos tenido hasta ahora, así como las experiencias que aporta el Derecho Comparado, el nuevo federalismo mexicano que propongo consistiría, en muy pocas palabras, en que los estados adopten en sus constituciones un catálogo de derechos fundamentales y un juicio local de amparo (además del resto de instrumentos de control constitucional local) del que conocerían los tribunales superiores de justicia. En los juicios locales de amparo, éstos estarían obligados a interpretar los derechos fundamentales de las *constituciones estatales* **EXACTAMENTE IGUAL** a como lo hace la Suprema Corte de Justicia de la Nación con los derechos fundamentales de la Constitución federal, sólo que tendrían competencia para aplicarlos en los casos de derecho estatal.

Como señala en su obra el profesor Alan Tarr, este tipo de análisis de los derechos fundamentales de los estados, se denomina en el federalismo judicial norteamericano “**Lockstep**” (análisis), que conceptualmente se podría traducir al español como “análisis estatal bloqueado”, porque no existe opción para el juez estatal de apartarse del precedente federal sentado por la Suprema Corte de los Estados Unidos. Por ejemplo, la Constitución del estado de Florida, en el catálogo de derechos fundamentales (Art 1), en lo referente a las garantías en materia penal del procesado (Secc. 12), señala:

“Este derecho debe ser interpretado de conformidad con la cuarta enmienda de la Constitución de los Estados Unidos², como ésta es interpretada por la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos. La información obtenida en violación de este derecho, no será admitida como evidencia si tal información es inadmisibles según las decisiones emitidas por la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos al interpretar la Cuarta Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos”.³

Si se pone en contexto la posibilidad que ofrece el “nuevo federalismo judicial” mexicano, siguiendo un esquema de interpretación estatal bloqueada”, su ventaja sobre el esquema del centralismo judicial de facto existente en México, se hace evidente con absoluta claridad. Esto es, las pobres expectativas de un crecimiento exponencial del presupuesto del Poder Judicial de la Federación ilumina la posibilidad de que, con cargo a los presupuestos de los estados y no

² Constitución de los Estados Unidos, cuarta enmienda: “el derecho de los habitantes de que sus personas, domicilios, papeles y efectos se hallen a salvo de pesquisas y aprehensiones arbitrarias, serán inviolable, y no se expedirán al efecto mandamientos que no se apoyen en motivo verosímil, estén corroborados mediante juramento o protesta y describan con particularidad el lugar que deba ser registrado y las personas o cosas que han de ser detenidas o embargadas.

³ This right shall be construed in conformity with the 4th Amendment to the United States Constitution, as interpreted by the United States Supreme Court. Articles of information obtained in violation of this right shall not be admissible in evidence if such articles of information would be inadmissible under decisions of the United States Supreme Court construing the 4th Amendment to the United States Constitution.

del *Poder Judicial Federal*, se “amplía” materialmente – que no de iure – la planta judicial de los Estados Unidos Mexicanos mediante la colaboración entre el Poder Judicial de la Federación y los poderes judiciales de los estados. En esta labor los tribunales estatales harían, no un control difuso de la Constitución Federal, sino una “aplicación” difusa de ésta, al aplicar sus propias constituciones estatales.

En otras palabras, el nuevo federalismo judicial consistiría en que los tribunales estatales estarían aplicando únicamente sus respectivas constituciones estatales en materia de derechos fundamentales, pero en la medida en que las constituciones estatales repitan los derechos de la Constitución Federal – derechos que interpreta la Suprema Corte–, materialmente estarían aplicando la Constitución Federal también. Bajo este esquema, el contribuyente mexicano sale beneficiado, pues los poderes judiciales federales y de los estados serían más eficientes, y con ello se cumpliría, además, lo ordenado en la Constitución Federal de que el acceso a una justicia expedita, es un derecho.

Otras medidas que propongo en el marco del nuevo federalismo judicial es que los tribunales estatales se hagan cargo de la anulación de las leyes estatales y de las controversias constitucionales estatales, y sólo subsidiariamente lo haga la Suprema Corte. Con ello, y conjuntamente con la propuesta de crear un “Tribunal Superior Colegiado de la Federación”, se descargaría todavía más el trabajo de la SCJN, para que ésta se ocupe únicamente y con celeridad, de los grandes temas constitucionales de la Nación.

Por todo lo que he expresado, yo exhorto, desde este foro, a que la academia, los presentes y hacia el interior del propio Poder Judicial de la Federación, así como del Poder Judicial de Guanajuato, y por supuesto al Constituyente Federal y del estado, analicemos con seriedad la posibilidad de vitalizar gradualmente el federalismo judicial mexicano. Mi propuesta es muy simple: que los estados colaboren más decididamente en la protección de los derechos fundamentales conjuntamente con el Poder Judicial de la Federación. Mi propuesta es respetuosa del principio federal establecido hace 150 años en la Constitución de 1857 y repetido en la Constitución de 1917, que cumple también este 2007, 90 años y a la que rindo tributo en este acto.

Quiero dejar sentado que mi propuesta, aunque tiene un importante efecto positivo en el crecimiento de la autonomía de los estados, no toma el ángulo de su vindicación – no al menos en esta etapa del desarrollo judicial del país – sino de la eficiencia de la administración de justicia de los Estados Unidos Mexicanos, del acceso expedito a la justicia de los gobernados con un menor costo, y de una menor carga a la justicia de los gobernados y así como de una menor carga a los contribuyentes. Mi sugerencia es que se explore, con seriedad, la forma para que los poderes judiciales de los Estados Unidos Mexicanos – esto es, el federal y los estatales – puedan colaborar en la tarea de proteger los derechos fundamentales.

Hasta ahora la “colaboración” va en un solo sentido: de la federación a los estados. Los tribunales federales “corrigen” los errores de los tribunales de los estados por la vía del amparo directo. En un esquema donde los tribunales estatales no tienen competencia para proteger derechos por la vía del amparo, sino hasta que se argumente en un juicio del orden local la violación de un

derecho fundamental para que un proceso local se transforme en federal. Ello implica una enorme carga de trabajo sobre el Poder Judicial de la Federación y una presión de igual magnitud para su presupuesto de egresos.

Pero además de las señaladas hay otras consecuencias muy graves.

Por razones de tiempo señalo sólo una: que el esquema vigente presupone la ineficiencia sistemática de los poderes judiciales de los estados para proteger los derechos de los gobernados y por contraste la capacidad, profesionalismo y probidad de la justicia federal –lo cual no es necesariamente correcto– y muestra desconfianza en el federalismo judicial y en la aplicación del artículo 133. Ciertamente en México, como en otros países federales, el desarrollo político de sus respectivas entidades federativas es diferente: algunas están mucho más adelantadas que otras. En todo caso, si éste fuera el supuesto de partida para un “nuevo federalismo judicial”, nada –salvo voluntad política–, impide la profesionalización de la justicia en aquellos pocos estados donde pueda tener serias deficiencias.

Por ello insisto, que un primer paso a considerar para impulsar un nuevo federalismo judicial en México podría ser el siguiente: 1) Que las entidades federativas introduzcan en sus respectivas constituciones un catálogo de derechos fundamentales en los que se repitan los establecidos en la Carta Federal –aunque deben también integrar otros más como los del Pacto de San José–. 2) Que al mismo tiempo configuren un juicio local de amparo en donde se establezca la obligación de los tribunales estatales de seguir la interpretación hecha por la Suprema Corte de Justicia de la Nación de los derechos homólogos. De esta manera, los tribunales estatales conocerían de

juicios de amparo donde el caso fuese de derecho estatal. Pero esto permitiría lo que yo llamaría “la aplicación difusa de la Constitución Federal” señalada en el artículo 133 de la misma Constitución. En este esquema, los tribunales federales no tendrían competencia para inmiscuirse en la resolución de un caso estatal.

Por esta vía estaríamos hablando de que se multiplicarían los tribunales que pueden proteger derechos por la vía del amparo: tendríamos 2,210 jueces estatales más, de todo el país, protegiendo derechos de los gobernados, además de los 915 jueces federales con los que ahora contamos. Ello, en el entendido de que, también, debemos rescatar la idea original del amparo de que es sólo un instrumento extraordinario de protección de los derechos, y que los primeros obligados para protegerlos son los tribunales ordinarios tanto federales como estatales.

Mi propuesta no requiere, en principio, reforma a la Constitución Federal pero sí a las de los estados. Sí requiere una política constitucional desde los tribunales federales en la cual se legitime esta forma de colaboración. Por otro lado, no se requiere que todos los estados opten por esta modalidad, lo pueden hacer aquellos que tengan mayor aspiración de autonomía y capacidad jurisdiccional.

Concluyo: Con la aplicación difusa de la Constitución Federal, mediante el juicio estatal de amparo con interpretación bloqueada para los estados, he propuesto tan sólo un primer paso que se puede analizar y debatir para vitalizar

el federalismo judicial mexicano, y para hacer más eficiente la administración de justicia de nuestro Estado Federal. No sugiero que la forma de articular esta nueva relación entre los poderes judiciales de los estados y el federal sea fácil, pero tampoco estimo que sea imposible, como lo muestran los ejemplos de las experiencias de otros estados federales, como Estados Unidos y Alemania.