

JULIO BUSTILLOS, *La justicia constitucional en México. Análisis cuantitativo de las resoluciones judiciales en materia constitucional*, prólogo de Eduardo Ferrer Mac-Gregor, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2009, XXIX-304 pp.

Por ARMANDO SALAS CRUZ\*

La obra *La justicia constitucional en México. Análisis cuantitativo de las resoluciones judiciales en materia constitucional* da continuidad y amplía el enfoque innovador que propusiera Julio Bustillos en su anterior monografía<sup>1</sup>. En aquella ocasión, centrándose en el estudio del amparo directo combina el enfoque histórico, para ofrecer una base sólida de sus antecedentes y evolución doctrinal, legislativa y jurisprudencial, con el análisis cuantitativo y estadístico de las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y de los tribunales colegiados de circuito (TCC), órganos judiciales federales encargados de su despacho y revisión. Ahora, Bustillos, con la presente obra profundiza en la brecha de los estudios de perspectiva empírica en materia constitucional, en el punto central de la actividad de sus principales órganos federales y locales, que son sus resoluciones.

En México podemos llegar a describir la situación del análisis desde el enfoque cuantitativo de los mecanismos de garantía constitucional como precaria, dándose preferencia a los estudios de corte

formal o dogmático. De lo que, según podemos concluir de la lectura del estudio de Bustillos, resultaría en un diagnóstico incompleto utilizando únicamente la última de estas vertientes. Además, tomemos en consideración los avances y la utilidad que alcanzan los estudios de la sociología jurídica en Estados Unidos, por mencionar sólo el caso más relevante<sup>2</sup>.

Dicha situación, a mi entender, resulta preocupante. En este sentido, es notoria la carencia de bases estadísticas completas, confiables, claras y precisas que den cuenta de la actividad judicial que han venido desempeñando –y desempeñan– todos los órganos jurisdiccionales en materia constitucional<sup>3</sup>. Siendo la dispersión y la falta de sistematización de los datos, entre otros, un obstáculo considerable para elaborar este tipo de análisis. Ahora bien, en otra situación muy vinculada con el punto anterior, cuando una determinada política pública o reforma constitucional –digamos en materia judicial– no puede remitirse a datos concretos y estadísticos claros, ordenados y analizados previamente, entonces los operadores políticos y jurídicos carecerán, conforme a

\* Visitante en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

<sup>1</sup> Julio BUSTILLOS, *El amparo directo en México. Evolución y realidad actual*, presentación de Héctor Fix-Fierro y prólogo de Héctor Fix-Zamudio, Porrúa, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2008.

<sup>2</sup> Lo que no quiere decir que dicha perspectiva carezca de críticas por la doctrina, como puede ser la sectorización y parcialidad de sus resultados. Sobre el tema, véase al respecto, Mauricio GARCÍA VILLEGAS, Isabel C. JARAMILLO SIERRA y Esteban RESTREPO SALDARIAGA (eds.), *Crítica jurídica. Teoría y sociología jurídica en Estados Unidos*, Universidad de los Andes, Bogotá, 2006.

<sup>3</sup> Actualmente la SCJN comienza a dar muestras de impulso abriendo un portal electrónico de estadística judicial denominado @lex, que entre los principales objetivos que persigue es «contribuir a la generación de información estadística sobre la impartición de justicia», aunque es limitado su contenido pues sólo muestra información de dos mecanismos de control constitucional: la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad, en el período que va de 1995 a la fecha. Puede consultarse en la siguiente dirección: <http://www2.scjn.gob.mx/alex/>

tal idea, de todos los elementos que les permitan tomar una «decisión» adecuada e integral.

Así, en éste vacío existente del elemento cuantitativo, particularmente en el estudio de las resoluciones judiciales federales y locales en materia constitucional de México, el trabajo minucioso de Bustillos, investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, viene a ser una aportación de notoria relevancia. El esfuerzo en la búsqueda, ordenación y estructuración de las bases de datos, resultando en tablas y gráficas aleccionadoras, es de resaltar. Los datos estadísticos ofrecidos, así como su interpretación y aplicación, son de un importante significado y actualidad, cuando una de las preocupaciones principales del foro jurídico mexicano se refiere a la pendiente Reforma Judicial y su principal instrumento de protección de los derechos fundamentales: el juicio de amparo.

Estructuralmente la obra está compuesta de diez capítulos, además del capítulo inicial, el capítulo final y la bibliografía. Los primeros cinco son dedicados a las resoluciones judiciales federales en materia constitucional, para continuar en los siguientes cinco capítulos con las resoluciones judiciales locales, igualmente en materia constitucional. Básicamente, los capítulos corresponden al estudio de las resoluciones de un mecanismo de control constitucional específico. El capítulo primero analiza cuantitativamente las resoluciones en los juicios de amparo (directo e indirecto), el capítulo segundo corresponde a las controversias constitucionales federales, el capítulo tercero está dedicado a las acciones de inconstitucionalidad federal, y así sucesivamente, de acuerdo con el orden que mencionaremos más adelan-

te. Respecto al capítulo inicial, Bustillos hace algunos apuntes del marco conceptual y metodológico de la obra, de éstas últimas haremos también algunos comentarios a continuación. En lo tocante al marco conceptual, es un repaso muy puntual de la justicia constitucional mexicana, a través de su historia más reciente, los mecanismos jurisdiccionales que la integran y sus conceptos. La obra concluye, en el capítulo final, con un análisis cuantitativo general, donde Bustillos hace un balance conjunto de los dos bloques que desarrolló a lo largo de la obra: las resoluciones judiciales federales y las resoluciones judiciales locales. Esquemáticamente, podemos diferenciar la obra en tres grandes apartados: justicia constitucional federal (pp. 19-80), justicia constitucional local (81-101) y, por último, los anexos (pp. 139-296), que contienen la «Base de datos general sobre las resoluciones judiciales federales y locales en materia constitucional en México (1995-2007)».

Es conveniente advertir al lector —en especial para aquéllos que distinguen justicia constitucional de jurisdicción constitucional, y quizá también de derecho procesal constitucional— la utilización que hace Bustillos de justicia constitucional en la presente obra. En este punto sigue muy de cerca al profesor Fix-Zamudio: el contenido de la justicia constitucional son los «medios o mecanismos de control» llamados «garantías constitucionales» (p. 1), las cuales son nueve en el ordenamiento jurídico mexicano<sup>4</sup>. Aquí, Bustillos hace una primera precisión metodológica, los últimos cuatro medios de control de constitucionalidad mencionados (el procedimiento de investigación de la SCJN, los organismos no jurisdiccionales autónomos protectores de los derechos humanos, el juicio político, y la responsabili-

<sup>4</sup> Dichos mecanismos, de índole procesal, son: el juicio de amparo, las controversias constitucionales, la acción abstracta de inconstitucionalidad, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, el juicio de revisión constitucional electoral, el procedimiento de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los organismos no jurisdiccionales autónomos protectores de los derechos humanos, el juicio político, y la responsabilidad patrimonial del Estado directa y objetiva (*Cfr.*, p. 2)

dad patrimonial del Estado directa y objetiva) no serán objeto de su estudio. En consecuencia, sólo serán los primeros cinco (juicio de amparo, controversias constitucionales, acción abstracta de inconstitucionalidad, juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y juicio de revisión constitucional electoral) los que se incluyan a estudio<sup>5</sup>. Esto en el ámbito federal. En consecuencia, sería prudente hacer notar lo impreciso o ambicioso que pudiera tener el título de la obra, pues no abarca el estudio de todas las garantías constitucionales que integrarían la llamada justicia constitucional mexicana. Aunque, en mi concepto, las garantías seleccionadas a análisis sí son las más representativas e importantes para ofrecer una idea clara y fiel de la situación de la justicia constitucional en México.

En lo que respecta a los mecanismos de control constitucional local, Bustillos hará una selección de aquellos Estados donde se ha dado una actividad efectiva de las «garantías constitucionales locales». Siendo Chiapas, Coahuila, Guanajuato, Estado de México, Tlaxcala y Veracruz, una muestra de un universo de veinte entidades federativas que contemplan en sus ordenamientos constitucionales alguna forma de control de regularidad constitucional (sin olvidar que son doce más las entidades restantes que no contemplan ninguna forma de garantía constitucional). Aquí, los medios locales de control de constitucionalidad a estudio son el amparo local (capítulo sexto, pp. 83-84), la controversia constitucional local (capítulo séptimo, pp. 85-89), la acción de inconstitucionalidad local (capítulo octavo, pp. 91-93), la cuestión de inconstitucionalidad local (capítulo noveno, pp. 95-97) y la acción por omisión legislativa local (capítulo décimo, pp. 99-101).

Otra anotación importante es la delimitación temporal del objeto de estudio: contemplando el análisis cuantitativo de las resoluciones en amparo directo, de la controversia constitucional federal y de las acciones de inconstitucionalidad federal, el período que comprende de 1995 a 2007; las resoluciones en amparo indirecto, así como las resoluciones en el ámbito de control de constitucionalidad local, el período de 2003 a 2007; y las resoluciones en los juicios de protección de los derechos político-electorales del ciudadano y los juicios de revisión constitucional electoral, en un período de 1996 a 2007. Las resoluciones a que se ha hecho referencia corresponden a sentencias definitivas de la SCJN, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), los tribunales colegiados de circuito, los tribunales unitarios de circuito, los juzgados de distrito, en el caso del ámbito federal, y los respectivos tribunales superiores de justicia en las entidades federativas.

Mención aparte merece el análisis cuantitativo pormenorizado de 100 asuntos en amparo directo (pp. 26-34), como «muestra no representativa», dentro del capítulo primero, resueltos por tribunales colegiados del primer circuito contra sentencias definitivas del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (materia penal y civil), Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal (materia administrativa) y la Junta Especial de la Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal (materia laboral), llegando a observaciones interesantes como la poca utilización del voto particular en las resoluciones por los magistrados colegiados de circuito, es decir, «esto significa que en el ámbito colegiado que se investigó no existe contradicción de argumentos para resolver por parte de los juzgadores, sino que, es posible creer, todos siguen

<sup>5</sup> BUSTILLOS da dos razones fundamentales: «1) porque las «resoluciones» a través de estos cuatro instrumentos de control no contribuyen (por lo menos directamente) a restablecer el orden constitucional violado, y o 2) porque estos no han mostrado eficacia real». (p. 3, nota 7 al pie de página).

una misma directriz para emitir los fallos respectivos», y el alto costo y duración del amparo «para efectos» (p. 33).

La situación más preocupante que revelan los datos estadísticos, en torno al juicio de amparo indirecto, es la pirámide invertida en que se encuentran los órganos encargados de su resolución. La fórmula es la siguiente: la existencia de juzgados de distrito (sobre quienes recae la resolución del 71.29% del amparo indirecto), primera instancia, es menor a los tribunales unitarios de circuito (quienes resuelven el 0.53%). Así, «...que de cada diez asuntos que resolvieron los JD durante el periodo de 2003-2007, casi todos (nueve) fueron AI; que de cada cien asuntos que resolvieron los TUC durante el periodo 2003-2007, únicamente cinco fueron AI» (p. 106). Sin embargo, el despacho por estos órganos varía drásticamente: «...que el 70% del AI que resuelven los JD no son de fondo, mientras que, contrariamente, en los TUC el 70% sí llegan al estudio y resolución de fondo» (p. 107). Este aspecto, dificulta en gran medida el acceso a una justicia eficaz, pronta y expedita.

Una de las principales observaciones, entre otras tantas sobresalientes, a las que llega Bustillos es que cuantitativamente: «los medios de control constitucional federal en materia electoral abarcan el 40.0% (dos medios) y el resto de los medios de control de la constitucionalidad federal, el 60.0% (tres medios)» (p. 103), lo que denota una concentración considerable en el TEPJF. Siguiendo con lo anterior, nos parece de especial interés los capítulos (cuarto y quinto) que Bustillos dedica a la que podemos denominar la justicia constitucional electoral, mediante el juicio de protección de los derechos político-electorales y el juicio de revisión constitucional electoral.

Entre algunas de las conclusiones que, en el ámbito constitucional electoral, podemos encontrar son que el Partido Acción Nacional (PAN) encabeza el porcentaje de los partidos políticos más demandados con

un 20.7%, equivalente a 75 juicios, en el JPDPEC; del sentido de las resoluciones, el Tribunal Electoral «únicamente en el 46.4% sí se llega al estudio y resolución del fondo de dichos asuntos» (p. 67).

Es conveniente señalar que hay algunas pequeñas disonancias que influyen en el entendimiento de las tablas y gráficos del libro. Como ejemplos, en el Gráfico 3 (p. 23) las materias del AD están invertidas de acuerdo al porcentaje, el 65.20% debería corresponder a la materia civil y penal y el 34.80% a la materia administrativa y laboral. Haciéndolo congruente con las observaciones posteriores del texto. En la p. 48, *ab initio*, se menciona que las entidades federativas que muestran un menor índice de involucramiento en controversias constitucionales son Campeche, Chihuahua, Quintana Roo y Zacatecas (cada entidad con un porcentaje de 0,4%; equivalente a una CCF), sin embargo no existe concordancia entre el texto y el Gráfico 29: Chihuahua en el gráfico es marcada con 1,6%, mayor que el 0,8 de otros varios estados como Aguascalientes, Coahuila y Guanajuato. Sin la interpretación que realiza el autor previamente al Gráfico 39 (p. 57), éste es poco claro ya que falta la descripción de la mayoría de los porcentajes, sólo tres de ellos quedan claros (ámbitos federal-federal; ámbitos federal-estatal; y ámbitos estatal-estatal). En el Gráfico 64 (p. 79) está invertida la relación concedidos-negados, de éste Gráfico se desprende la eficacia del Juicio de Revisión Constitucional Electoral para las partes promoventes, por lo tanto es relevante este detalle. En el Gráfico 72 (p. 115) falta «Acción por omisión legislativa local», que se encuentra representada con el 18,20%, esto en concordancia con la tabla 71. Estos defectos, aclaro, no bastan para restarle los merecidos méritos al destacado trabajo de Bustillos.

Por último, reafirmar que es un diagnóstico sumamente valioso. Una revisión desde dentro del funcionamiento procesal de los mecanismos de control constitucional, un panorama inquietante de la dis-

tribución de la carga de trabajo en los órganos jurisdiccionales en materia constitucional, del despacho de los juicios, de los sujetos que más acuden ante la justicia constitucional y las partes demandadas, así como de la duración de los juicios. En consecuencia, una de sus contribuciones más relevantes al estudio de la justicia constitucional es la de ofrecer a consulta un análisis cuantitativo detallado y sistemático de una nada desdeñable base de datos general, elaborada por el propio

Bustillos, de las resoluciones judiciales que se emiten en la materia, tanto a nivel federal como local.

En definitiva, es una obra de amplia recomendación para todos aquellos que están interesados en uno de los temas que causan mayor atracción en el derecho público: la justicia constitucional. Por supuesto, el interés particular y valor agregado que podrán encontrar los operadores jurídicos y políticos, es su aplicación a las políticas públicas de índole judicial.