

# DEL FEDERALISMO JUDICIAL\*

María del Pilar HERNÁNDEZ\*\*

*A Juan Luis González Alcántara y Carrancá  
Por ser ejemplo de amistad*

La separación ley-derechos-justicia y principios-reglas encuentran su unanimidad en la aplicación judicial del derecho.

Gustavo ZAGREBELSKY

SUMARIO: I. *Consideraciones preliminares.* II. *Federalismo judicial.* III. *Marco conceptual.* IV. *El federalismo judicial en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.* V. *Algunos retos del federalismo judicial.* VI. *Reflexiones finales.* VII. *Bibliografía.*

## I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

México es un Estado en el que la plena integración de sus elementos fundamentales no se han concretado, y la existencia de un verdadero régimen federal se denota como una de las tareas pendientes, que ha de mirar en retrospectiva a los principios originales del federalismo de 1824 y, en una real prospectiva, al porvenir de la funcionalidad de una estructura territorial que dinamice las competencias de cada uno de los ámbitos que lo constituyen.

Si bien sabemos que el federalismo da vida a la idea del origen contractualista del poder y de la sociedad, a través del cual unidades autónomas se unen para integrar un todo, dejando en reserva para las mis-

\* Agradezco la invaluable ayuda de mi becario de posgrado licenciado Jorge Morales Sánchez, quien ha aportado observaciones muy útiles al presente trabajo.

\*\* Investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

mas ciertos derechos básicos que son intocables; entendemos que el federalismo tiene una fuerte dosis de legitimidad política, ya que materializa la oportunidad que tienen los estados miembros de participar, decidir y recibir beneficios de manera equitativa en la vida política y jurídica del país.

Formalmente nuestra Constitución consagra de manera expresa la existencia de un sistema federal,<sup>1</sup> estableciendo reglas claras para su aplicación tales como: determinación de ámbitos de competencias federal, local y municipal,<sup>2</sup> existencia de un sistema judicial que garantiza el respecto de las normas constitucionales y sus derivadas,<sup>3</sup> entre otros. Sin embargo, y en vía enunciativa, las condiciones del sistema político, la existencia de un partido político hegemónico que rigió en nuestro país hasta el año 2000, la coincidencia de intereses entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en los tres niveles de gobierno, la cooptación de cargos públicos de elección popular o de designación por los miembros del partido en el poder, el predominio de la figura presidencial propiciaron la existencia, *de facto*, de un sistema eminentemente centralista, en el que las decisiones nacionales, trascendentales o no, eran tomadas de manera cupular; las más de las veces soslayando la opinión o intereses de los entes territoriales del pacto federal.

En los últimas décadas se ha buscado la vía para mejorar las estructuras del modelo federal mexicano, ya sea fortaleciendo los mecanismos que garanticen su correcta funcionalidad, o maximizando el respeto efectivo de los ámbitos de competencia asignados a los tres niveles de gobierno; esto ha provocado algunas modificaciones, que se han enderezado, primordialmente, a mejorar el sistema político, en una doble vertiente; primero, permitiendo una completa, libre y equitativa lucha por el poder público entre lo diversos partidos políticos formados; y, segundo, por cuanto hace al sistema electoral, incorporando nuevos instrumentos que redunden en mayores garantías de legalidad al momento de elegir a nuestros gobernantes.<sup>4</sup>

1 El artículo 40 de la Constitución mexicana establece: "Es voluntad del pueblo de mexicano constituirse en una República representativa, democrática, *federal*, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una *federación* establecida según los principios de esta ley fundamental".

2 Establecido por el título quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3 Establecido por el capítulo IV del título tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

4 En la reforma constitucional de 1990 se crea el Instituto Federal Electoral, cuya misión es organizar las elecciones federales; en la reforma de 1993 se reforma el artículo 54 constitucional, eliminando la cláusula de gobernabilidad, que permitía al partido político

A pesar de los cambios que se han dado en la vida institucional de nuestro país, no ha sido claro y palpable el avance para lograr el respeto y la aplicación plena de las características federalistas que debieran regir la vida nacional; hoy en día siguen existiendo una serie de factores u omisiones que sojuzgan el libre y verdadero accionar de algunas figuras contempladas en el marco federal de nuestra nación. El caso de los órganos judiciales a nivel estatal y municipal es una muestra clara de ello; tales organismos siguen, en la mayoría de los casos, sujetos a diversos tipos de control (políticos, administrativos y financieros, primordialmente), lo que se traduce en el incumplimiento, intencional o no, de los altos fines que les han sido asignados: la *administración de la justicia y la preservación del bien común*.

## II. FEDERALISMO JUDICIAL

Vale una precisión a los fines del presente ensayo, entendemos por federalismo judicial, el respeto a los principios de definitividad de la instancia y cosa juzgada en la competencia que en materia de administración de justicia corresponde a cada uno de los ámbitos que determinan la estructura orgánica federal, a saber: Federación, estados y municipios.

Un federalismo judicial que hoy más que nunca se hace necesario, como una de las vías posibles para la consolidación del Estado mexicano en las responsabilidades y suma de recursos, que a cada uno de los gobiernos locales corresponde en la reivindicación plena de la descentralización política-administrativa de nuestra nación y el respeto a la autonomía federativa.

Uno de los grandes retos para un verdadero federalismo judicial, es la existencia de tradiciones centralistas del Poder Judicial federal. Resulta indispensable que éste órgano otorgue a los tribunales estatales las competencias que a lo largo del tiempo les ha ido arrebatando, concretándose a intervenir exclusivamente en cuestiones que afecten el ámbito de la federación en su conjunto y no de los estados como entes territoriales verdaderamente autónomos.

La implantación de un verdadero federalismo judicial, redundaría en una menor carga de trabajo para los órganos jurisdiccionales federales,

que se ubicara en el Poder Ejecutivo, tener una mayoría absoluta en el Congreso; posteriormente, en la reforma de 1994 se crea la Fiscalía Especial para Delitos Electorales, y finalmente, en la reforma constitucional de 1996 se judicializa al Tribunal Electoral Federal, cambiando su denominación a Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

propiciando un incremento de asuntos planteados a nivel de entidades federativas.

En el ámbito estatal se debe de implementar una modificación constitucional que permita la homologación de ciertos principios relativos a independencia judicial, autonomía financiera, estatuto del Poder Judicial local, etcétera, y promover un mayor respeto a la definitividad de lo juzgado por parte de los tribunales y órganos jurisdiccionales estatales.

En el ámbito municipal, esta unidad de organización política requiere contar con un Poder Judicial propio, con absoluta independencia respecto del Poder Judicial de la entidad federativa de que se trate y de los demás órganos municipales; estos tribunales municipales deberán estar sujetos a los principios que regulan el accionar de los órganos jurisdiccionales federales y locales.

### III. MARCO CONCEPTUAL

La mayoría de los teóricos<sup>5</sup> están de acuerdo en señalar que la forma de Estado federal se determina en razón del grado de autonomía que los entes territoriales constituyentes reservan para sí, así como por la integración de una forma funcional de división del poder político, en la que se prevé la existencia de un poder único para ciertas materias y una pluralidad de poderes —locales— para otras. Sin embargo, como analiza Zippelius: “lo característico del Estado federal consiste en que las facultades que se atribuyen tanto a los órganos de la federación como las de los estados miembros se reparten de manera tal, que debe existir un dualismo en centros de poder y ninguno debe de tener la supremacía de competencias.”<sup>6</sup>

Esto nos lleva a determinar que la naturaleza propia del Estado federal implica otras necesidades adicionales, como la de “hacer posible la organización política racional de grandes espacios bajo el supuesto de relaciones de paridad entre las partes componentes, y no simple-

5 Allan R. Brewer-Carías menciona que “todo sistema federal o de distribución vertical del poder público, por supuesto, está montado sobre un sistema de distribución de competencias entre el nivel nacional y el nivel de los Estados miembros”. Brewer-Carías, Allan, “Problemas de la federación centralizada”, *IV Congreso Interamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992, p. 87.

6 Reinhold Zippelius comentado por Concha Cantú, Hugo, “Federalismo: diseño y funcionalidad”, *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 91.

mente de relaciones de supra y subordinación como en los coloniales...".<sup>7</sup>

La existencia de un sistema federal responde, necesariamente, a un

...principio de organización estatal que tenga por objeto la máxima autonomía de las unidades componentes, sea ello por motivos de índole técnica (mejor funcionamiento de la organización), sea por motivos de índole axiológica, como el reconocimiento y respeto a entidades de ámbito local y como vía para la realización del ideal de la libertad... en esta línea, el federalismo puede manifestarse también como una acentuación del principio de división de poderes destinada a garantizar la libertad...<sup>8</sup>

Por su parte, María del Refugio González señala que "la constitución del Estado nacional (federal) sólo pudo lograrse federalizando la administración de justicia, la toma de decisiones, la distribución de los recursos económicos, etcétera."<sup>9</sup>

Partiendo de tal aceptación, podemos colegir que si bien en la consolidación del federalismo mexicano del siglo XIX fue necesaria la centralización de la administración de justicia, a casi dos siglos la administración de la justicia en México requiere una necesaria, concreta y expresa división material de las competencias atribuidas a los órganos de carácter federal y a los de las entidades federativas, reservando para éstas todos aquellos supuestos que afecten la vida diaria de sus habitantes.<sup>10</sup>

La Constitución de un Estado federal requiere la instalación de una descentralización judicial, *i.e.* verdadera federalización, misma que se debe dar a través de límites que los propios juzgados de distrito y los colegiados pongan a las conductas poco éticas de algunos abogados de cuestionar las decisiones de los tribunales de apelación (las más de las veces los criterios de éstos órganos judiciales federales son contradictorios), como con el respeto de la prescripción constitucional de que

7 García Pelayo, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Alianza Editorial, 2000, p. 216.

8 *Ibidem*, p. 217.

9 Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano, D-H*, 13a. ed., México, Porrúa-UNAM, 1999, p. 1435.

10 No olvido los valiosos comentarios del doctor Héctor Fix-Fierro, respecto de la precaria situación en la que aún se encuentra la formación de los jueces locales, de tendencias caciquiles, entre otras. Véase, además, Serna de la Garza, José María, *Federalismo judicial. Revisión crítica de los distintos argumentos del debate sobre el amparo casación*, documento de trabajo, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, junio de 2002, en donde apunta, al tenor de la pervivencia del amparo casación, que se argumentó en el momento del debate "...poca calidad de la justicia local. La falta de preparación y de conocimiento jurídicos por parte de los jueces locales..." (p. 13).

las sentencias de los tribunales superiores de justicia “son definitivas e inatacables”.

Nuestro órganos de administración de justicia si bien han logrado la consolidación de algunos de sus principios rectores, a saber: independencia; responsabilidad; estatuto de los jueces (selección, designación, inamovilidad, remuneración y responsabilidad) unidad y exclusividad de la jurisdicción, autogobierno, y el establecimientos de consejos de la judicatura locales,<sup>11</sup> aún tiene pendiente una tarea fundamental: elegir a verdaderos servidores públicos que administren la justicia con probidad y, sobre todo, con conocimiento verdadero de la tarea tan delicada que es la de juzgar, hoy más que nunca quienes administran la justicia deben garantizar y probar que no son improvisados o producto de las negociaciones políticas, hoy más que nunca se debe incentivar e intensificar la capacitación al personal jurídico de los tribunales locales, para dar verdadera operatividad a los mecanismos de promoción y ascenso de sus propios miembros. Bajo esta condición podrá lograrse la verdadera descentralización de la administración de justicia en nuestro país.

Un aspecto relevante dentro del federalismo judicial tiene que ver con la necesidad de que los tribunales locales se igualen respecto de los federales en cuanto a los principios que rigen su accionar, y que los magistrados y jueces gocen de un *status* económico y jurídico similar al de los federales.<sup>12</sup>

Allan R. Brewer menciona que “una federación como sistema de descentralización política será más completa mientras más competencias tengan los niveles estatales; en cambio, la Federación será contradictoriamente más centralizada, mientras más competencias públicas se concreten en nivel nacional”.<sup>13</sup>

Esto nos conlleva a observar que el federalismo judicial debe ser una realidad social, en pro de la independencia y autonomía que poseen los estados en su régimen interior.

11 Los siguientes estados han implantado, a partir de 1988, consejos de la judicatura estatales en sus marcos jurídicos: Sinaloa, Coahuila, Distrito Federal, Aguascalientes, Baja California, Estado de México, Morelos, Nayarit, Guanajuato, Nuevo León, Sonora, Durango, Jalisco, Querétaro, Veracruz y Chiapas. Vals Hernández, Sergio, *El Consejo de la Judicatura Federal y su importancia en la impartición de justicia* México, Consejo de la Judicatura Federal, 2002, *passim*.

12 Véase Cárdenas Gracia, Jaime F., *Una Constitución para la democracia, propuestas para un nuevo orden constitucional*, México, UNAM, 2000, p. 171.

13 Brewer-Carías, Allan, *op. cit.*, nota 5, p. 88.

#### IV. EL FEDERALISMO JUDICIAL EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Debemos de entender que al referirnos a un sistema federal, nos referimos a forma de organización territorial y de distribución de competencias, que se caracteriza por un proceso formativo que, como A. V. Dicey escribe, depende de dos condiciones:

Por un lado debe existir un cuerpo de naciones... tan estrechamente vinculado por su ubicación, por su historia, y por su raza, etcétera, que resulten capaces de llevar, al espíritu de su habitantes, el sello de nacionalidad común. Por otra parte debe existir un estado muy peculiar de sentimiento entre los habitantes de los países que se proponen unir. Es necesario que deseen la unión, pero no la unidad.<sup>14</sup>

El problema del federalismo mexicano proviene desde su origen, ya que nuestra nación, a diferencia de los Estados Unidos de América del Norte, guardaba una tradición centralista que al adoptar, en su naciente formación, una forma descentralizada, los antiguos departamentos administrativos se convierten en entidades federales, otorgándoles soberanía e independencia.

Sin embargo, lo anterior no es causa justificada para la contradicción que a nivel constitucional se ha dado, si el artículo 40 constitucional determina el régimen federal como forma de Estado de nuestra nación, y este artículo menciona expresamente que la federación mexicana se compone "de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior", entonces no se justifica más la intervención federal en la jurisdicción local.

La Constitución de 1824 estableció, inspirada en la Constitución norteamericana de 1787, la dualidad de organismos judiciales: tribunales de la federación y tribunales de las entidades federativas, cada uno con competencias propias.<sup>15</sup> El artículo 160 de la Constitución de 1824 disponía: "El Poder Judicial de cada Estado se ejercerá por los Tribunales que establezca o designa la Constitución (local); todas las causas civiles y criminales que pertenezcan al conocimiento de estos tribunales,

14 Dicey, A. V. , citado por A. Ramella, Pablo, "Aspectos del federalismo", *IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992, p. 545.

15 Rabasa, Emilio, *Historia de las Constituciones mexicanas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002. p. 15.

serán fenecidas en ellos hasta la última instancia y ejecución de la última sentencia”.

Para la Constitución de 1857, sólo fue consagrado el principio de doble jurisdicción; sin embargo, en una jurisprudencia que dictó la Suprema Corte de Justicia de la Nación en 1869,<sup>16</sup> a través de la cual se establecía que por medio del juicio de amparo podrían atacarse las sentencias de los tribunales locales dictadas en aplicación de la legislación local. Bajo esta tonalidad, el Poder Judicial federal se convertía en revisor de todos los actos de las autoridades judiciales de los estados, con detrimento de la soberanía que la propia Constitución prescribía para ellos.

La Constitución de 1917 mantuvo esta interpretación. En 1928 aparecen los tribunales colegiados de circuito; bajo la idea de prestar auxilio a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, éstos conocen de amparo casación precedentes contra las sentencias pronunciadas por las autoridades jurisdiccionales. En 1967 y 1988 se les otorga más competencias a los tribunales colegiados de circuito bajo la tónica de reservar para la Suprema Corte de Justicia el control de constitucionalidad y el de legalidad solo en negocios de mayor importancia.

Uno de las reformas más importantes que sufrió nuestro Poder Judicial, fue la reforma constitucional de 1994 que introdujo: 1) la creación del Consejo de la Judicatura Federal, como órgano administrativo auxiliar de la Suprema Corte de Justicia;<sup>17</sup> 2) reducción del número de ministros del Pleno de la Suprema Corte, de 26 ministros pasa a conformarse con tan sólo 11; 3) establecimiento de nuevas atribuciones a cargo de la Suprema Corte para conocer de las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, y 4) la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial, fungiendo en materia electoral como el máximo órgano en cuestión de legalidad.

La última reforma en materia judicial, realizada en 1999, faculta al pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para expedir acuerdos generales y remitir de este modo, los asuntos en los cuales hubiere establecido jurisprudencia, a los Tribunales Colegiados de Circuito, limiándose de este modo, la procedencia del recurso de revisión tratándo-

16 Rabasa, Emilio, *El artículo 14*, México, Fondo de Cultura Económica, 1990. p. 78.

17 La función primordial del Consejo de la Judicatura Federal se resume en el carácter administrativo que este organismo posee, sin olvidar que es la figura encargada de la vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte y del Tribunal Electoral.

se de amparo directo, y reservándose únicamente la facultad de atracción.<sup>18</sup>

Las reglas generales por lo que hace a la nueva estructura del Poder Judicial en el ámbito de las entidades federativas, se encuentra prevista en el artículo 116, fracción III, de la Constitución, que contempla, entre otros, los siguientes aspectos:

- El Poder Judicial de los estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas.
- La independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones y las leyes orgánicas de los estados.
- Los magistrados integrantes de los poderes judiciales locales, deberán reunir los requisitos señalados por las fracciones I a V del artículo 95 de la Constitución.<sup>19</sup>
- No podrán ser magistrados locales, las personas que hayan ocupado el cargo de secretario o su equivalente, procurador de justicia o diputado local, durante el año previo al día de la designación.
- Los magistrados durarán en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las Constituciones locales, podrán ser reelectos, y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las leyes de responsabilidad de los servidores públicos de los estados.
- Los magistrados y los jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo.

Como se puede observar, el marco constitucional deja al arbitrio de las legislaturas estatales la forma y número de integración de los tribu-

<sup>18</sup> Acuerdos 5/1999, 6/1999 y 4/2000 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Cfr. Informe de labores 2001*, del presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pp. 15 y ss.

<sup>19</sup> Artículo 95. Para ser electo ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se necesita: I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles; II. Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; III. Poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de licenciado en derecho, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello; IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratase de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza y otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena.

nales estatales, así como la fijación de las materias que les corresponden conocer en la resolución de los conflictos que sean sometidos a su consideración.

De igual forma, por cuanto hace al ámbito municipal, la Constitución sólo prevé en su artículo 115 la posibilidad de que las leyes estatales contemplen la existencia de órganos encargados de dirimir las controversias que se presenten entre los particulares y la administración pública municipal.

Sin embargo, es a través del control de legalidad<sup>20</sup> *que realizan los tribunales federales, que actualmente nuestros tribunales locales se han convertido en tribunales de instrucción, y los federales en revisores de todo tipo de sentencias del fuero común. Es por eso que la agenda de la reforma judicial tiene ahora nuevas asignaturas.*<sup>21</sup>

## V. ALGUNOS RETOS DEL FEDERALISMO JUDICIAL

Para lograr una plena descentralización de la justicia federativa es necesario atender diversas problemáticas, algunas de manera generalizada y otras que sólo atañen a algunos estados, a continuación procederemos a expresar nuestra opinión sobre algunas de ellas y, en el mejor de los casos, propondremos algunas soluciones o vías para tratar de disminuir sus efectos.

### 1. Libertad de acción

Uno de los principales problemas que presenta actualmente el federalismo judicial consiste en la poca o nada libertad de acción con que cuentan los integrantes de los órganos judiciales estatales,<sup>22</sup> existiendo factores que contribuyen a que se presente dicha situación, como son:

20 Un estudio sobre los orígenes del control judicial federal de la legalidad se puede consultar en Caballero Juárez, José Antonio, "La codificación y el federalismo judicial", Anuario Mexicano de Historia del Derecho, México, vol. XIV, 2002; en el mismo sentido, Serna de la Garza, José María, Federalismo judicial. Revisión crítica de los distintos argumentos del debate sobre el amparo casación, cit., nota 10.

21 *Idem.*

22 Sobre la difícil decisión que implica para los órganos federales la plena atribución judicial a los tribunales superiores de justicia de las entidades federativas, véase Rosenn, Keith S., "El federalismo en las Américas. Una comparación perspectiva", V Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, pp. 791-810.

- Intervención de los ejecutivos locales en los procesos de designación de los miembros del órgano jurisdiccional;
- Salarios excesivamente bajos;
- Inexistencia relativa de una carrera judicial;
- Excesivas presiones por parte de los grupos de poder económico, político y social de la entidad federativa de que se trate, y
- Vinculación efectiva de los jueces o magistrados con grupos de presión o partidos políticos.

En el ejercicio diario de las funciones que les han sido asignadas, los jueces estatales requieren contar con elementos necesarios para garantizar su imparcialidad y con condiciones suficientes que les otorguen plena libertad de acción, los cuales diferirían según la entidad federativa de que se trate; sin embargo, los más generales podrían ser:

- a) La implementación en la totalidad de las entidades federativas de un sistema de designación de los integrantes de los poderes judiciales, bien provenientes del propio órgano judicial ya de los externos, en el que intervenga diversos actores, autónomos entre sí, cuya participación se dé en forma equilibrada en la designación y ratificación, en su caso. Un sistema adecuado sería aquel en el que la propuesta provenga de los propios tribunales estatales, de las asociaciones de abogados locales y de las universidades, sometida a la consideración del congreso estatal, para que éste por mayoría calificada determinen a los integrantes del Poder Judicial;
- b) El establecimiento de un servicio civil de carrera real, para lo que se requiere la expedición o modificación de leyes en la materia; entre los aspectos que deben contener dichos ordenamientos destacan los relativos a la delimitación de los requisitos y procesos a seguir para ingresar al Poder Judicial; obligatoriedad de una constante capacitación profesional; establecimiento de reglas claras para el otorgamiento de estímulos, ascensos y recompensas, eliminando la discrecionalidad en su otorgamiento. Cárdenas Gracia,<sup>23</sup> habla de un perfeccionamiento en el *currículum* y la carrera judicial, de tal manera que cualquier posibilidad de acceso y promoción en la judicatura estatal sea mediante concurso;

23 Cárdenas Gracia, Jaime, "Diseños institucionales para la transmisión", *Problemas actuales del derecho constitucional. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, p. 93.

- c) La eliminación de la participación de los ejecutivos locales en el nombramiento de los miembros de los poderes judiciales estatales, ya que uno de los principales enemigos del verdadero federalismo judicial es la activa participación, en la mayoría de los casos, de los titulares del Poder Ejecutivo en la designación de los integrantes del Poder Judicial estatal; dicha intervención se da de diversas maneras, proponiendo su integración o interviniendo en su designación, ello a través de la fracción de su partido en el Congreso Local;
- d) Pleno respeto a las decisiones de las instancias de apelación, salvo en aquellos casos, como sucede en el sistema norteamericano, que se encuentre involucrada la interpretación de una norma constitucional federal, leyes federales o, algún tratado internacional.<sup>24</sup>

## 2. *Autonomía presupuestaria*

Uno de los aspectos que inciden de manera relevante en el funcionamiento de los órganos jurisdiccionales locales, es la falta de recursos económicos para desempeñar adecuadamente sus funciones; esta circunstancia, que coincide con las condiciones económicas del país, propicia que en ocasiones los locales en donde se aplica la impartición de justicia en nuestro país no cumplan con las condiciones mínimas para operar, presentando carencias importantes en aspectos tales como inmuebles inadecuados o faltos de mantenimiento, escasez de papelería, obsoleto o inexistente equipo computacional, falta de insumos y de líneas telefónicas, insuficiencia de personal para atender la carga de trabajo, entre otros.

Sin embargo, el principal aspecto en el que incide la falta de recursos financieros dentro del funcionamiento del aparato jurisdiccional de los estados, es en el ámbito de la remuneración de los jueces y magistrados estatales; el percibir, en la mayoría de los casos, salarios exiguos, por debajo de lo que debiera corresponder a la importancia de la labor desempeñada, propicia que aquéllos no dediquen su esfuerzo total a la atención de los asuntos planteados a su consideración por contar con

24 Al decir de Rosenn, en el caso del sistema norteamericano, "las cortes estatales y no la Corte Suprema de la Nación son las que tienen la decisión final sobre el significado de la ley estatal. La Corte Suprema de los Estados Unidos ha decidido que los tribunales estatales tengan la última palabra sobre el significado de sus propias Constituciones y leyes, y que sus interpretaciones son obligatorias para los tribunales federales...", *op. cit.*, nota 22, p. 800.

la preocupación de obtener ingresos adicionales, lícitos o no, que les permitan cubrir sus necesidades personales de una manera decorosa y digna. Conviene recordar que esta situación también aplica respecto de los trabajadores administrativos, lo que establece condiciones favorables para la aparición de actos de corrupción.

Otro ámbito, que pareciera ser irrelevante, pero que es afectado por el racionamiento obligatorio de recursos financieros, es el relativo a la capacitación y actualización de los servidores que integran el Poder Judicial de nuestras entidades federativas; en este tema el alcance es mayor, ya que propicia que aquellos que participan de manera directa o indirecta en el desahogo de los conflictos entre particulares no cuenten con los conocimientos necesarios para desarrollar plenamente su tarea; de mayores consecuencias es la falta de actualización de los impartidores de justicia, ya que continúan interpretando y aplicando la ley al tenor de teorías en desuso o fuertemente cuestionadas hoy en día.<sup>25</sup>

Para la resolución de todos estos conflictos, parecen existir dos alternativas reales:

Primero, instaurar a nivel de las Constituciones locales una norma que determine de manera clara y precisa un porcentaje fijo del presupuesto anual de estado,<sup>26</sup> mismo que deberá de destinarse al funcionamiento del Poder Judicial de los estados; para ello, el área administrativa de éste deberá remitir directamente al legislativo su propuesta presupuestaria para su integración al presupuesto anual que se someterá a la consideración del Congreso local. Cabe señalar que el porcentaje asignado deberá de ser establecido como mínimo, previendo la posibilidad de que si la legislatura correspondiente así lo determina, el monto autorizado sea mayor a dicho porcentaje, atendiendo a una solicitud del Poder Judicial.

Segundo, ante la imposibilidad jurídica o política, de implementar la regla anteriormente aludida, se le deberá conceder al presidente del Tribunal de Justicia de cada entidad federativa, la posibilidad de compare-

25 Dos de las tareas trascendentales que el Instituto de Investigaciones Jurídicas ha emprendido en el ámbito de la administración de justicia son: primera, implementación de las maestrías en administración de justicia que hasta el momento se imparten con éxito en tres tribunales superiores de justicia (Distrito Federal, Guanajuato y Zacatecas) y, segunda, la publicación, en agosto de 2001, del *Diagnóstico de la administración de justicia en México*, cuya autoría corresponde a los investigadores Hugo A. Concha Cantú y Antonio Caballero Juárez.

26 Esta propuesta la realizamos en el marco de las mesas para la reforma del Estado que tuvieron verificativo en el INHERM en el año 2001, actividades que hasta ahora no han rendido los frutos esperados y, en honor a la verdad creemos que ya no los rendirán.

cer personalmente ante las legislaturas locales para defender su proyecto de presupuesto de egresos anual; esta opción permitiría que los legisladores conozcan de primera fuente por qué el monto solicitado, sensibilizándose ante los requerimientos de los tribunales.<sup>27</sup>

Cabe mencionar que para que esta segunda posibilidad sea aplicable se requiere establecer, cuando se el caso, la obligatoriedad, por parte de los ejecutivos locales, de incorporar íntegramente en su proyecto de egresos, el proyecto que para tal efecto les remita el Poder Judicial del estado.

### *3. Permanencia en el cargo*

Otro de los factores que en principio incide en el accionar de los juzgadores locales, es la incertidumbre respecto de su permanencia en el cargo para el que han sido designados; esto derivado de la participación que tienen en dicho acto algunos de los factores a los que hemos aludido con anterioridad. Esta circunstancia puede propiciar que algunos jueces, ante la inseguridad que tienen respecto del periodo en el cual permanecerán en su cargo, contemplen la posibilidad de explotar el cargo mientras duran en él, para tratar de asegura, por una vía ilícita, su seguridad económica, dando lugar a componendas indebidas durante el desahogo de los procedimientos que se desarrollan en sus juzgados.

Por esta razón, una opción viable sería el establecimiento de plazos de desempeño de los juzgadores locales, lo que les permitiría una seguridad en el desempeño de sus funciones.

### *4. Procedimientos claros para efectos de la ratificación*

Unos de los aspectos que afecta de manera directa al Poder Judicial de los estados es el relativo a la ratificación de los miembros del mismo, especialmente jueces y magistrados; esta circunstancia propicia inseguridad en dichos funcionarios y se presta, en ocasiones, para eliminar por esta vía a aquellos juzgadores que por cuestiones políticas resultan conflictivos para los demás poderes estatales e, incluso, para los demás miembros del Poder Judicial.

Para tratar de evitar esta problemática y garantizar la permanencia en el cargo de las mejores personas o los más idóneos para la impar-

<sup>27</sup> Hasta ahora los presidentes de los tribunales comparecen a comisiones para que los legisladores tengan mayores elementos sobre las necesidades y montos solicitados por los órganos jurisdiccionales.

ción de justicia proponemos el establecimiento de normas administrativas que establezcan de manera concreta lo relativo a:

- Aspectos a tomar en consideración para la evaluación correspondiente (académicos, de capacitación, desempeño laboral, antigüedad, etcétera).
- Valor asignado previamente a cada uno de estos aspectos.
- Integración del cuerpo encargado de realizar la valoración de cada uno de los miembros del Poder Judicial.
- Naturaleza y atribuciones de dicho cuerpo de valoración.
- Procedimiento, incluyendo su calendarización, para la realización de la valoración aludida.
- Medios de impugnación que pudieran interponerse contra los resultados de la valoración.

## 5. *Capacitación judicial*

El tema de la capacitación judicial es uno de los que menos atención recibe al momento de hablar de un federalismo judicial, pareciera que para nuestros expertos, el fortalecimiento o mejoramiento de los conocimientos con que cuentan los servidores públicos encargados de la impartición de justicia no resulta relevante para el perfeccionamiento de sus funciones.

Generalmente se ve, tanto por los teóricos como por los integrantes de los diversos órganos públicos, a la capacitación como un aspecto enfadoso y de poca valía; se parte de la suposición de que recibir capacitación implica una carga laboral adicional, ya que comúnmente su impartición se programa fuera del horario habitual de labores, lo que implica una merma del tiempo que los juzgadores destinan a su vida personal.

También no existe mucha participación en los cursos de capacitación en virtud de que es cosa frecuente que los programas de los mismos o los expositores no cubran las expectativas de los asistentes, ya sea por tratarse de programas no actualizados, ya sea por no cumplir con el perfil académico para impartir clases; porque los expositores no son especialistas en el tema a desarrollar, o finalmente, que sean profesionistas con un perfil adecuado, y experiencia en la materia, pero que no asuman cabalmente su compromiso y se presenten a impartir la capacitación sin haberla preparado a conciencia.

En muchas ocasiones no se establece dentro del marco normativo la obligatoriedad de asistir a los cursos de capacitación de manera periódica, ni las ventajas o beneficios que pudiera representar la misma dentro del servicio civil de carrera judicial; resultado, por ello, poco atractivo —desde el punto de vista laboral— cumplir con los programas de capacitación, de existir éstos, de los órganos jurisdiccionales.

Para tratar de resolver la problemática planteada, supuesto que no se puede dar sólo por la vía legal, sino que requiere también una acción permanente de concientización en los integrantes de los tribunales estatales, a nivel de jueces, magistrados y demás integrantes, respecto de los beneficios que implica, desde la perspectiva laboral y persona, al actualizarse de manera permanente en su campo de acción, propondríamos adecuaciones al marco legal en los siguientes aspectos:

- Incorporación de la obligatoriedad de impartir capacitación por parte de los poderes judiciales locales, así como la obligatoriedad, respecto de sus integrantes, de asistir a la misma.
- Establecimientos de parámetros claros y precisos respecto del valor curricular de los cursos de actualización y su función dentro de los niveles de valoración contemplados en el servicio civil de carrera de la entidad federativa correspondiente.
- Determinación de las sanciones aplicables a los integrantes de los tribunales de justicia que no acudan o participen, injustificadamente, en los programas de capacitación que tengan el carácter de obligatorios.

## 6. *Justicia para minorías, indígenas, etnias y grupos desprotegidos*

Con la aparición de los derechos humanos y la necesidad de garantizar el respecto de los mismos, los organismos encargados de la impartición de justicia se enfrenta a nuevos retos, uno de los más relevantes consiste en establecer procedimientos y mecanismos internos que permitan que los grupos minoritarios, ya sea por cuestiones de tipo geográfico, religioso, económico, étnico, racial o de sexo, tengan un acceso efectivo a la justicia en la solución de sus conflictos.

La impartición de justicia para estos grupos minoritarios o desprotegidos, desde el punto de vista social, implica grandes retos para los tribunales de justicia de las entidades federativas, ya que se enfrentan a la posibilidad de que por ajustar su accionar a los requerimientos y cir-

cunstancias propias de estas minorías, propicien una situación de injusticia o desatención respecto del grueso de los pobladores asentados en la entidad federativa de que se trate.

Conviene señalar que las circunstancias respecto de la justicia para grupos minoritarios son diferentes de entidad federativa a entidad federativa; en algunos casos los factores relevantes son de tipos geográfico, debido a la dificultad de acceso a las poblaciones; en otros casos, el aspecto lingüístico es el problema a sortear, pero en ocasiones nos encontramos que no hablamos de dos lenguas diferentes, sino que en un ámbito territorial relativamente pequeño podemos encontrar una diversidad tal de dialectos que hacen difícil el establecimiento de un brazo de los órganos jurisdiccionales cuya única finalidad sea impartir justicia a estos grupos minoritarios.

El aspecto de usos y costumbres también resulta preponderante en esta materia; es de sobra conocido los casos en que la labor de los juzgadores locales se ve impedida o, en el mejor de los casos, frenada, por la existencia de costumbres ancestrales en las comunidades en las que se pretende resolver los conflictos entre sus habitantes; la mayoría de las veces estas costumbres se contraponen al espíritu de la norma que se pretende respetar, lo que implica —*de facto*— una inaplicación del derecho. En otros supuestos, lo que existe son procedimientos diversos a los establecidos por el órgano legislativo, en los que aparece un predominio de informalidades y procedimientos orales, en los que la resolución del conflicto no se reserva a una autoridad que cumpla con un perfil específico; por el contrario, la resolución de las desavenencias que se presenten se asigna a un grupo de notables, elegidos en función de aspectos tales como edad, capacidad económica, o bien, al jerarca en turno, elegido a través de formas no democráticas; circunstancias que no garantizan una debida aplicación del derecho, toda vez que no existen elementos que garanticen un pleno respeto a la garantía de debido proceso.

### *7. Ampliación de los juzgados para atender a mayor población*

Otra de las problemáticas a las que se enfrentan los tribunales estatales en el desmedido aumento de la población y su distribución, en muchos casos anárquica, en los territorios de las entidades federativas. Esta situación propicia que los requerimientos de justicia en las partes de la federación provengan cada vez más de zonas apartadas, de difícil

acceso o de baja densidad demográfica, sin que ello sirva como pretexto para no atender el justo reclamo social de justicia.

Aquí se requiere una labor acertada de planeación administrativa por parte de los órganos jurisdiccionales para que, previos los estudios precedentes, valorando debidamente los datos estadísticos de los que se puedan proveer, determinar los lugares de asignación de sus juzgados, así como su ámbito territorial de competencia; se debe de cuidar de manera especial las situaciones geográficas y de acceso para no caer en el absurdo de hacer caminar a la gente varias horas para llegar a los centros de justicia porque al realizar la planeación se paso de alto que si bien su lugar de residencia se encontraba a 30 kilómetros lineales del juzgado más próximo, para llegar a él tienen que recorrer cerca de 200 por cuestiones geográficas o de vías de comunicación.

### 8. *Los consejos de la judicatura a nivel estatal*

El establecimiento de los llamados consejos de la judicatura a nivel estatal resulta una buena práctica, ya que, en teoría, sirven para desahogar la carga administrativa que tienen que realizar los integrantes del Poder Judicial, permitiéndoles dedicarse con mayor empeño a la impartición de justicia, mediante la resolución de los conflictos que les son planteados. Sin embargo, para lograr que el establecimiento de esta institución, se requiere cuidar ciertos aspectos, para que se cumpla el objetivos de estos consejos:<sup>28</sup>

- Que su integración se dé preponderantemente con miembros del Poder Judicial y se realice a través métodos de selección interna democrática;
- Que la duración del cargo de sus miembros, principalmente los de extracción judicial, no se vea afectada por los condicionamientos, términos y plazos de duración de los otros poderes, primordialmente del Ejecutivo;
- Que los elementos del Consejo posean casi todas las garantías de los miembros del Poder Judicial con excepción de algunas, como la inamovilidad absoluta, para evitar mandarinatos a su interior;

<sup>28</sup> Véase Cárdenas Gracia, Jaime F., *Una Constitución para la democracia, propuestas para un nuevo orden constitucional*, cit., nota 12, pp. 167 y 168. Vals Hernández, Sergio, *El Consejo de la Judicatura Federal y su importancia en la impartición de justicia*, *passim*.

- Que para ser miembro no proveniente del Poder Judicial se acredite efectivamente una gran solvencia jurídica y de conocimientos respecto de los problemas del Poder Judicial;
- Se debe establecer la duración en el cargo de consejero, ésta no debe ser demasiado corta, para evitar la irresponsabilidad de sus miembros;
- Es ideal que el presupuesto del órgano esté señalado por la Constitución (local) según la regla de un porcentaje del presupuesto estatal;
- Es fundamental que el Consejo se entienda como órgano constitucional autónomo, no limitado tampoco por las directivas de los tribunales supremos de cada entidad federativa, con la finalidad de democratizar el Poder Judicial;
- El Consejo debe funcionar y organizarse con reglas internas, democráticas en la selección de su presidente, en la continua rotación de sus cargos y en la adopción de las decisiones;
- El trabajo del Consejo o sus decisiones no deben interferir en la independencia jurisdiccional de los jueces. Por eso, en los procedimientos disciplinarios de traslado, designación y ascenso deben guardarse absolutamente todas las garantías procesales y constitucionales, y
- Las atribuciones del Consejo de la Magistratura por ningún motivo deben de ser jurisdiccionales. Primero, porque los Consejos no forman parte del Poder Judicial en sentido estricto, y en segundo, porque el único que tiene la atribución jurisdiccional es el Poder Judicial.

## VI. REFLEXIONES FINALES

El establecimiento de un verdadero federalismo judicial resulta necesario para mejorar los niveles de vida de los habitantes de nuestro país; al mismo tiempo es un elemento necesario para el pleno ejercicio del sistema federal adoptado por los Estados federales.

Existen algunos avances relativos a un verdadero federalismo judicial; sin embargo, el nivel de logros obtenidos de la mayoría de las entidades federativas no es el óptimo, lo que implica la necesidad de realizar un esfuerzo para implementar los elementos mínimos para su consecución.

La problemática que se presenta para la implementación del federalismo judicial en los estados que conforman México presenta diversos

aspectos a vencer; algunos de éstos abarcan a la generalidad de las entidades federativas y otros abarcan a uno u varios estados, por lo que el diagnóstico correspondiente deberá de realizarse en lo particular.

En consecuencia, las soluciones planteadas no podrán aplicarse indiscriminadamente, sino atendiendo a las particularidades de cada estado; incluso, existe la posibilidad de que alguna de las mismas tenga que ser adaptada a la problemática específica de la entidad de que se trate.

Los factores que inciden en la problemática de los poderes judiciales a nivel estatal son variados, los preponderantes son de orden económico, político, de capacitación, cultural, étnicos, entre otros.

Dos de los aspectos relevantes dentro del federalismo judicial son; primero, el relativo a la selección de los llamados a ocupar los cargos de magistrados y, el segundo, la capacitación de los integrantes de los órganos jurisdiccionales, primordialmente de jueces y magistrados; éste tema deberá de ser preponderante dentro de los programas de acción a desarrollar.

No existe razones que determinen que no sean las autoridades judiciales estatales las que pronuncien la última palabra en los asuntos de su competencia, al contrario existen muchas para que sean los órganos jurisdiccionales locales los que asuman plenamente el ejercicio de su soberanía.

De igual manera una reducción sustancial a los plazos para que una causa sea definitivamente fenecida, eliminaría una gran parte del reza-go del trabajo de los tribunales, lo cual representa una de las máximas problemáticas del Poder Judicial.

La creación de tribunales o salas de constitucionalidad, que conozcan del control de constitucionalidad en relación con la Constitución estatal, solucionaría un vacío hasta ahora existente, respecto de las violaciones constitucionales estatales.<sup>29</sup>

Un verdadero federalismo judicial, fortalecería la garantía de tutela judicial efectiva que establece nuestra Constitución,<sup>30</sup> al provocar una reducción sustancial de los tiempos para que una causa sea definitivamente fenecida, lo que constituye un problema que enfrenta la impartición de justicia y el cuestionamiento más serio a la legitimidad del Poder Judicial.

29 Veracruz, Chihuahua y Chiapas ya contienen mecanismos de control constitucional contempladas en sus Constituciones estatales.

30 Artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

- CABALLERO JUÁREZ, José Antonio, "La codificación y el federalismo judicial", *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, México, vol. XIV, 2002.
- CONCHA CANTÚ, Hugo Alejandro y CABALLERO JUÁREZ, José Antonio, *Diagnóstico de la administración de justicia en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime F., *Una Constitución para la democracia, propuestas para un nuevo orden constitucional*, México, UNAM, 2000.
- GARCÍA PELAYO, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Alianza Editorial, 2000.
- GONZÁLEZ AVELAR, Miguel, *La Suprema Corte y la política*, 2a. ed., México, UNAM, 1994.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Diccionario Jurídico Mexicano, D-H*, 13a. ed., México, Porrúa-UNAM, 1999.
- RABASA, Emilio, *Historia de las Constituciones mexicanas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- — —, *El artículo 14*, México, Fondo de Cultura Económica, 1990.
- ROMERO ZAZUETA, Jorge, Ponencia presentada en el XXIV Congreso Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de la República Mexicana, Acapulco, Guerrero, 2000.
- ROSENN, KEITH S., "El federalismo en las américas. Una comparación perspectiva", *VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- SERNA DE LA GARZA, José María, *Federalismo judicial. Revisión crítica de los distintos argumentos del debate sobre el amparo casación*, documento de trabajo, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, junio de 2002.
- VARIOS AUTORES, *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- VARIOS AUTORES, *Estudios en homenaje a don Manuel Gutiérrez de Velasco*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- VARIOS AUTORES, *Problemas actuales del derecho constitucional. Estudios en Homenaje a Jorge Carpizo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994.

VARIOS AUTORES, *Diccionario Jurídico Mexicano*, 13a. ed., México, Porrúa-UNAM, 1999.

VARIOS AUTORES, *IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992.

VARIOS AUTORES, *Sistema representativo y democracia semidirecta. VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.