

LOS RETOS Y LA PROBLEMÁTICA A ENFRENTAR EN LOS PODERES JUDICIALES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Miguel Ángel RODRÍGUEZ VÁZQUEZ*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Antecedentes históricos*. III. *Retos y problemática a enfrentar*. IV. *Medidas que se deben adoptar*. V. *Conclusiones*.

I. INTRODUCCIÓN

El mejoramiento del sistema de justicia en México es mera ilusión si no pasa por el fortalecimiento de los poderes judiciales de las entidades federativas, “pues ellos son los responsables de dar respuesta a la mayor parte de la demanda de impartición de justicia del país”,¹ los que debido al proceso de centralización² que en todos los órdenes experimentó nuestro país en el siglo pasado, se debilitaron frente a los otros poderes locales y ante el Poder Judicial de la Federación, con la consecuente merma de su

* Magistrado del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Durango.

¹ Caballero Juárez, José Antonio *et al.*, *Libro Blanco de la reforma judicial. Una agenda para la justicia en México*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006, p. 389.

² Como ejemplo se cita lo manifestado por Alfonso Trueba al referirse a las reformas a la Ley de Amparo, que cambiaron algunos aspectos que contenía hasta antes de 1968; dijo: “Acusa la reforma, la incontenible tendencia legislativa a centralizar y reducir o anular en ciertos casos las facultades de los Estados miembros de la Unión Federal. Los estados legislan sobre aquellas materias respecto a las cuales la Federación no está expresamente facultada para legislar y resulta incongruente que puedan dictar leyes, pero no interpretarlas libremente, pues han de sujetarse al criterio de la Corte Nacional”. Trueba, Alfonso, *La suspensión del acto reclamado o la providencia cautelar en el derecho de amparo*, México, Jus, 1975, pp. 128 y 129.

independencia y autonomía y, por tanto, de su capacidad de respuesta ante los problemas que se les presentan.

No existe un verdadero equilibrio entre los poderes locales, y con relación al ámbito federal, los órganos del Poder Judicial de la Federación han invadido su autonomía a través del amparo directo, además del tratamiento diferente que tienen respecto a aquéllos, lo que se traduce, por ejemplo, en que sean abismales las diferencias en las percepciones económicas entre juzgadores federales y del fuero común. Estos problemas y otros más dificultan que aquéllas realicen eficaz y eficientemente sus tareas.

De ahí la importancia de esta mesa de trabajo, en la que se trata, precisamente, el tema relativo al “Fortalecimiento de los poderes judiciales de las entidades federativas”;³ sin embargo, para abordarlo adecuadamente es menester que se identifiquen los retos que actualmente tienen los poderes judiciales y los que habrán de afrontar en el futuro próximo, así como la problemática que los envuelve.

Antes de tratar lo anterior, para efectos metodológicos se comenzará por identificar las condicionantes históricas que han influido en su estructura y funcionamiento; además, se les ubicará como partes de un sistema para conocer las relaciones que han tenido con los otros poderes durante el transcurso del tiempo, y plantear correctamente la problemática y las medidas que se deben adoptar para resolverla, puesto que proponer un nuevo diseño sin tomar en cuenta lo anterior sería un mero ejercicio intelectual, pero desvinculado de la realidad sin utilidad práctica.

Finalmente, para no quedarnos a medio camino, se propondrán las medidas que se deben tomar, teniendo como base no solamente el aspecto jurídico, sino también el político y el administrativo. Algunas están al alcance de los propios poderes judiciales, y su implementación depende únicamente de ellos; pero otras no, sino que es menester la participación de los otros poderes.

II. ANTECEDENTE HISTÓRICOS

El diseño constitucional inicial en 1824 consideraba la existencia de entidades federativas al consagrar el sistema federal. Así, el Acta Consti-

³ Incluso una de las propuestas del Poder Judicial de la Federación para la reforma del Estado, concretamente la 10, se refiere a “Fortalecer los órganos de impartición de justicia locales”. Consúltase <http://www.scjn.gob.mx/PortalSCJN/MediosPub/PropuestasPoderJudicial-ReformasEstado/Propuestas.htm>.

tutiva establecía en su artículo 5o. que “La nación adopta para su gobierno la forma republicana representativa popular federal”, en el artículo 6o., que “Sus partes integrantes son estados independientes, libres y soberanos, en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior, según se detalle con esta Acta y con su Constitución general”. Posteriormente, en la Constitución de ese año, en el artículo 4o. se reitera lo establecido en el artículo 5o. del Acta Constitutiva, y en el numeral 5o. de dicha Constitución se hace mención de los estados que componen la Federación mexicana.

En tal virtud, la propia Constitución preveía en su artículo 160, que “El Poder Judicial de cada estado se ejercerá por los Tribunales que establezca o designe la Constitución...”, de tal manera que por la propia naturaleza del sistema federal era posible diferenciar la impartición de justicia, la de los tribunales federales y la de los tribunales locales. Incluso en la última parte del citado numeral hace llegar al sistema hasta sus últimas consecuencias al decir: “... Y todas las causas civiles o criminales que pertenezcan al conocimiento de éstos, serán fenecidos en ellos hasta su última instancia y ejecución de la última sentencia”.

Ello significa que los constituyentes tenían en mente instaurar en nuestro país un auténtico federalismo judicial, ya que al hacerse mención de que las causas civiles y criminales serían fenecidas hasta su última instancia y ejecución de la última sentencia en los tribunales locales, estaban fijando la distribución de competencias y prohibiendo las intromisiones de lo federal en lo local.

No obstante lo anterior, con el paso del tiempo y, obviamente, con la forma en que evolucionó nuestro sistema, se suscitaron diferentes hechos, que cambiaron la historia, y se vio afectado sobremanera el sistema federal, al grado de desaparecerlo de nuestra Constitución. Tal es el caso de las Siete Leyes Constitucionales, en las que la división territorial tendría como base, ya no a los estados, sino a los departamentos.⁴ Posteriormente, las Bases Orgánicas que fueron expedidas por una junta de notables a la que se denominó “Junta Nacional Instituyente”, tampoco consagraron el sistema federal, aunque sí había cierta descentralización a través de los citados departamentos.

⁴ La Sexta Ley Constitucional, en su artículo 1o. establecía: “La República se dividirá en departamentos conforme a la octava de las bases orgánicas. Los departamentos en distritos y éstos en partidos”.

Con el Acta de Reformas de 1847 y el restablecimiento de la Constitución de 1824 se vuelve al sistema federal, y se dice que “Son estados de la Federación los que se expresaron en la Constitución federal y los que fueron formados después conforme a ella...”, y después hace mención de nuevas entidades federativas que se erigían como tales.

En 1857, la Constitución consagró un Estado federal en el artículo 41: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república, representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos a una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.

En la Constitución de 1917, el artículo 41 reitera dicha disposición, y en otros artículos se señala cuáles son las entidades federativas que lo componen, así como la distribución de competencias que existe entre lo que es federal y local, con base en el artículo 124, que consagra lo siguiente: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución para los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados”.

Como se puede apreciar con esta apretada síntesis, el sistema federal no ha sido un proceso continuo que parta de 1824 y que se haya ido desarrollando de manera lineal y a una misma velocidad, sino que muestra discontinuidades y hasta rompimientos, que lo han llevado temporalmente a su desaparición; sin embargo, tal parece que a partir de la expedición de la Constitución que actualmente nos rige su consagración llegó para quedarse.

Ahora bien, aun cuando la forma de Estado en México, según establece nuestra Constitución de 1917, es federal, durante diversos periodos de nuestra historia se ha dado un proceso de centralización del poder, del cual no escapan los poderes judiciales locales.

El eje de esa centralización ha sido el sistema presidencial, que aunque respondió a ciertas condicionantes de tipo histórico que lo explican, el hecho de centralizar el poder y ejercerlo sin tener los controles pertinentes propició en diversas ocasiones su abuso. Daniel Cosío Villegas consideraba respecto al cúmulo de facultades del presidente, lo siguiente: “Lo cierto es que la Constitución de 17 creó un ejecutivo extraordinariamente poderoso, y que de allí emanan muchas de las facultades amplias de que goza... otras provienen de los errores de las leyes comenzando por la mis-

mísima Constitución”.⁵ Aunado a lo anterior, también hizo uso de facultades metaconstitucionales,⁶ que sería prolijo mencionar en esta ponencia.

Esto propició que se rompiera el equilibrio entre los poderes, desequilibrio pernicioso para el respeto a los derechos fundamentales, lo cual se trasladó al ámbito local con los gobernadores, quienes actuaron a semejanza de los presidentes de la República.

Lo anterior afectó asimismo a las relaciones entre las entidades federativas y las autoridades federales, lo cual se puede ver objetivamente al analizarse las diversas reformas constitucionales con las que facultades que eran propias de las entidades federativas se trasladaron o compartieron después, vía la jurisdicción concurrente, con las autoridades federales.⁷

Como ya se dijo, los poderes judiciales de las entidades federativas no han escapado a esa dinámica centralizadora, y han sufrido las consecuencias con la consiguiente afectación a su autonomía, raquícos presupuestos, la llegada de gente a la judicatura sin tener méritos en ella o en la abogacía o la academia, sino por cuestiones de tipo político, sin tener experiencia en la delicada función que es juzgar, entre otras consecuencias que se produjeron.

La merma de la autonomía se puede demostrar empíricamente a través del análisis de la evolución del amparo,⁸ por lo que a continuación se procederá a realizarlo.

Esta institución nace en la Constitución yucateca a propuesta de Manuel Crescencio Rejón, y se lleva al ámbito federal por idea de Mariano Otero,

⁵ Cosío Villegas, Daniel, *El sistema político mexicano*, 5a. ed., México, Cuadernos de Joaquín Mortiz, 1974, p. 23.

⁶ Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 2a. ed., México, Siglo XXI, 1979.

⁷ Por ejemplo: las adiciones a la fracción XXIX-C o a la XXIX-G del artículo 73 de la Constitución general de la República, en las que se establece la concurrencia entre los distintos ámbitos de gobierno en materia de asentamientos humanos y ecología, respectivamente, no se refieren a un proceso de descentralización, en virtud de que antes de las reformas no eran propias del orden federal.

⁸ En el mensaje de 1o. de diciembre de 1916, al iniciarse el Congreso Constituyente que crea la Constitución vigente, Venustiano Carranza expresó: “El recurso de amparo, establecido en el alto fin social, pronto se desnaturalizó, hasta quedar, primero, en arma política; y, después, en medio apropiado para acabar con la soberanía de los estados, pues de hecho quedaron sujetos de la revisión de la Suprema Corte hasta los actos más insignificantes de las autoridades de aquéllos...”. Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México*, 17a. ed., México, Porrúa, 1992, p. 746.

consagrándose en ese orden en la Constitución de 1857 y en la de 1917; sin embargo, ha habido variaciones sustanciales a través de los años, que han propiciado la centralización judicial, pues a través del amparo-casación los órganos federales pueden conocer de las resoluciones de los órganos judiciales locales, lo que significa que los procesos finalmente se deciden en instancias federales, pues allí se marca la pauta de lo que deben dictar los jueces locales. De esa manera quedó en el olvido el diseño original del sistema federal mexicano en lo referente a los tribunales locales.

Para llegarse a lo anterior tuvieron que pasar una serie de acontecimientos que motivaron las reformas constitucionales y legales correspondientes. Se mencionarán dos casos paradigmáticos.

Uno es el caso de Miguel Vega contra el Tribunal Superior de Justicia de Sinaloa, que a juicio de Antonio Carrillo Flores “debería ser tan conocido como el de *Marbury versus Madison*”,⁹ en el que el Tribunal le revocó una de sus sentencias, además lo multó, lo suspendió como juez por un año y le prohibió que ejerciera durante ese mismo lapso la profesión de abogado al resolver contra una “ley expresa”; el citado juez promovió amparo ante el juez de distrito de Culiacán, pero dicho juzgador consideró que no era admisible debido a que la ley reglamentaria de amparo establecía en su artículo 8o. que “No es admisible el recurso de amparo en negocios judiciales”, pero la Suprema Corte le dio entrada a la demanda y terminó pronunciando una sentencia favorable, en la que fijó el criterio en el sentido de que se violaba el artículo 4o. constitucional, pues “nadie puede impedir el ejercicio de su profesión sin ser juzgado y sentenciado en la forma regular, cuando ataca los derechos de terceros, o gubernativamente conforme a la ley, cuando ofende a la sociedad”, con lo cual se sentó el precedente de la revisión de sentencias judiciales por vía de amparo.

Al respecto, coincidimos con lo manifestado por Jaime Cárdenas, quien dice: “Con este precedente, la Corte reafirmó su vocación de Tribunal de Casación más que constitucional, y también dio pie para que interviniese en las resoluciones de todos los jueces y tribunales del país, sin importar su fuero”.¹⁰

⁹ Carrillo Flores, Antonio, *La Constitución, la Suprema Corte y los derechos humanos*, México, Porrúa, 1981, p. 121.

¹⁰ Cárdenas Gracia, Jaime, *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, México, UNAM, 1996, pp. 176 y 177.

El otro caso consiste en que el artículo 14 constitucional permite que todas las sentencias de los tribunales locales puedan ser revisadas a través del amparo por tribunales federales. Emilio Rabasa, en su momento, denunció tal situación, y dijo: “Si con el criterio vago e incierto de la recta aplicación de las leyes y el cumplimiento de la justicia, la Corte Suprema tiene la facultad de revocar todos los fallos de los jueces locales, la administración de justicia en los estados, es, de hecho, federal, por más que dejen hipócritamente a cargo de aquéllos las primeras instancias de los juicios”.¹¹

En el párrafo segundo se exige que en los juicios criminales queda prohibido imponer, por simple analogía, aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por *una ley exactamente aplicable al delito de que se trata*; o bien, el artículo 16 constitucional contiene garantías de legalidad, al decir que todo acto de molestia en una persona, en su familia, domicilio, papeles o posesiones deberá ser a través de mandamiento escrito de autoridad competente, que *funde y motive la causa legal del procedimiento*.

De tal manera que no se está llevando a cabo el control de constitucionalidad solamente por las violaciones directas a la misma, sino por las violaciones indirectas, con lo que se permite la intromisión de los órganos federales en cuestiones de mera legalidad, con la consecuente merma de la autonomía de los tribunales locales.

En síntesis, los poderes judiciales locales no han sido ajenos al proceso de centralización sufrido en nuestro país, lo cual ha traído consecuencias funestas para el sistema de impartición de justicia, como es la pérdida de tiempo en la solución de los litigios, las cargas de trabajo excesivas y los costos que se han generado en todo el aparato estatal, como entre los particulares, de esta manera todos salen perdiendo. Todo esto impide el fortalecimiento de los poderes judiciales de las entidades federativas, y, por ende, quien se perjudica en última instancia es la sociedad.

III. RETOS Y PROBLEMÁTICA A ENFRENTAR

La función principal que tienen los tribunales es resolver las controversias que se sometan a su conocimiento, como lo ordena la Consti-

¹¹ Rabasa, Emilio, *El artículo 14 y el juicio constitucional*, 5a. ed., México, Porrúa, 1984, p. 82.

tución Política de los Estados Unidos Mexicanos; es decir, de manera pronta, completa e imparcial; empero, para cumplirla es necesario contar con el número adecuado de órganos y con el soporte administrativo que los mantenga en funciones, el personal idóneo que esté en constante actualización, la tecnología adecuada para simplificar y hacer más rápido el trabajo, las instalaciones apropiadas para el tipo de juicios que se ventilen en su interior, entre otros aspectos a considerar.

Lo anterior cada vez se torna más complejo si se toma en cuenta que no ha habido una política bien definida que se mantenga a través del tiempo para establecer qué asuntos conocerán los tribunales, lo cual genera mucha tensión al interior de estos.

A continuación se tratarán cuatro retos, unos que se están enfrentando actualmente y otros que están por venir, todos con su problemática específica. Una vez que se haga ello se estará en posibilidad de hacer propuestas concretas para su solución.

1. *Concurrencia en materia mercantil*

Consiste básicamente en que los tribunales del orden común y del Distrito Federal podrán conocer, a elección del actor, y sólo cuando afecten intereses particulares, de las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano, según lo establecido en el artículo 104, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ello, no obstante que es una materia que está regulada por leyes federales y en principio correspondería a una autoridad de ese ámbito su aplicación, pero si se toma en cuenta que sólo se afectan intereses particulares, entonces conocen los tribunales locales, lo cual, sin duda, ha sido una gran descarga de trabajo para los juzgados de distrito, y les ha permitido especializarse en el amparo y en la materia penal federal.

Pero ¿cómo ha afectado a los poderes judiciales de las entidades federativas? La respuesta es obvia: se han inundado de trabajo, pues alguien tenía que resolver esos asuntos; sin embargo, el problema se suscita porque su estructura estaba pensada para que realmente hubiera concurrencia, y no para que se absorbieran casi en su totalidad dichos asuntos, como en la realidad sucede, ya que los juzgados de distrito se han dedi-

cado casi completamente a tratar las materias mencionadas en el párrafo precedente.

Respecto a eso, se citará un ejemplo. En Durango,¹² durante el periodo comprendido del 30 de agosto de 2005 al 30 de agosto de 2006 iniciaron veintisiete mil quinientos diecisiete juicios en el Poder Judicial del estado, de los cuales catorce mil setecientos sesenta y siete eran mercantiles, el equivalente al cincuenta y cuatro por ciento del total. De la última fecha citada al 30 de agosto de 2007, la cifra fue muy similar; es decir, los juicios mercantiles continúan por encima del cincuenta por ciento del total de juicios que se iniciaron, lo que representa una dura carga para su presupuesto.

Con el fin de dar respuesta a los demandantes de justicia en esa materia, en dicha entidad federativa, años atrás se tomó como medida, especializar juzgados mediante la reforma al artículo 90 de la Constitución Política local y a la Ley Orgánica del Poder Judicial. Actualmente existen tres juzgados de primera instancia y dos auxiliares encargados de ventilar dichas controversias, por lo que en el proyecto de presupuesto de egresos para 2008, al igual que se hizo para el de 2007, se está planteando la necesidad de crear un juzgado más debido al cúmulo de trabajo existente.

La situación en las demás entidades federativas es similar a la mencionada, razón por la cual ha sido uno de los temas que se trata constantemente en las reuniones de la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos y en sus congresos que celebran anualmente, en los que al final se hace una declaración en la que se sintetizan las conclusiones a las que se llegó en las mesas de trabajo y se fija la postura de los impartidores de justicia. A continuación se citarán algunos ejemplos.

En el punto sexto de la “Declaración de Querétaro”, expedida en 1993, se pronunciaron los tribunales superiores de justicia por lo siguiente: “La reforma constitucional correspondiente a efecto de suprimir la jurisdicción concurrente que sólo las autoridades federales conozcan de los asuntos mercantiles y se libere a los Estados de esta pesada carga de trabajo que, en su totalidad hemos venido desahogando sin recibir ninguna compensación a cambio”. En el XXII Congreso Nacional celebrado en More-

¹² Los datos que se citan se tomaron del segundo informe de actividades 2005-2006, rendido por el magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Durango el 5 de septiembre de 2006.

lia en 1998 fue uno de los temas centrales, al igual que en el de Acapulco en 2000.

Como se puede observar, ha sido uno de los temas recurrentes en las reuniones de los impartidores de justicia de las entidades federativas, y el problema se acentúa en los momentos de crisis económica, en que aumenta considerablemente el número de demandas de juicios ejecutivos mercantiles, pero no aumentan en esa proporción los recursos presupuestales de que disponen ni se han adoptado otro tipo de decisiones para hacerle frente al problema, como el dejar de subsidiar ese tipo de litigios y las partes que quieran litigar que asuman los costos.¹³

2. Sistema de justicia para menores infractores

La reforma al artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos creó un sistema de justicia para menores infractores en el que se garantizan los derechos fundamentales que reconoce la carta magna para todo individuo, y los específicos que por su condición de personas en desarrollo les han sido reconocidos.

Como es sabido, antes existía un sistema tutelar; sin embargo, se optó por implantar uno garantista, en el que se respetaran los derechos humanos de los menores infractores a través de un juicio en el que se cumpla con la garantía del debido proceso legal llevado a cabo ante jueces especializados en el derecho minoril en el que llegue a la adopción de medidas de orientación, protección y tratamiento que amerite cada caso, atendiendo a la protección integral y el interés superior del menor.

Dicha reforma constitucional se realizó sin que se hubiera hecho una verdadera consulta con quienes serían los encargados de operarla en nuestro país. Lo anterior es fácil de corroborar. En las reuniones de la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia fue la queja constante de los presidentes, y los resultados no se hicieron esperar, pues ¿cuántos tribunales superiores de justicia estaban preparados para aplicarla?, ¿tenían a los juzgadores especializados en derecho minoril?, ¿se

¹³ Se recomienda leer sobre la selectividad de casos el estudio sociojurídico de Fix-Fierro, Héctor, *Tribunales, justicia y eficiencia*, México, UNAM, 2006, así como el artículo que aborda en específico a la justicia civil y comercial de Vargas Viancos, Juan Enrique, “La reforma judicial a la justicia civil desde la perspectiva de las políticas públicas”, *Sistemas Judiciales. Una perspectiva integral sobre la administración de justicia*, Santiago, año 6, núm. 11, pp. 73-91.

tenían las instalaciones adecuadas para desahogar los procesos? Éstas y otras interrogantes generaron en la práctica grandes problemas, incluso en otras instituciones sucedió algo similar o con mayor gravedad, pues no tenían los espacios suficientes para que llegaran los menores infractores en caso de que tuvieran que ser recluidos, y ése era un problema muy fuerte, pues había que resolver al instante.

¿Se pensó cuando se llevó a cabo el proceso de reforma constitucional en dichas situaciones? Por los acontecimientos que se produjeron se puede considerar que la respuesta es no; para empezar, no se tomó en cuenta que en algunas entidades federativas la edad penal estaba fijada en dieciséis años, de tal manera que iban a promover los amparos invocando la citada reforma constitucional, tal como sucedió en la práctica, aunque si bien no con un número elevado, pero algunos individuos sí obtuvieron su libertad, con la consiguiente molestia de la sociedad, pues los tribunales que surgieron adoptaron la postura de que sólo conocerían de asuntos a partir de su creación, según los lineamientos que se fijaron en ejecutorias de amparos concedidos.

En la gran mayoría de las entidades federativas no se crearon juzgados especializados para el momento que preveía la reforma constitucional.¹⁴ Además, en cada estado sucedieron diferentes acontecimientos: en uno se creó un tribunal especializado autónomo sin pertenecer al Poder Judicial;¹⁵ en otro, lo que se hizo fue habilitar a juzgadores que estaban especializados en la materia penal, por citar tan sólo dos ejemplos.

Lo anterior es digno de reflexionarse y preguntarse por qué no se previó lo relativo a la implementación en las entidades federativas, que serían quienes finalmente tendrían el peso relativo al cumplimiento de la reforma constitucional, a través de los poderes judiciales, el Ministerio Público, las defensorías de oficio y las secretarías de seguridad pública, pues al no hacerse así se tuvieron y se siguen teniendo problemas para dar cumplimiento a la reforma constitucional. De ahí que se pueda concluir que para que una reforma de este tipo tenga éxito en México es indispensable que se ponga la atención necesaria tanto en el diseño como en la implementación de la misma.

¹⁴ Según lo informó el doctor José Guadalupe Carrera Domínguez, entonces presidente de la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos, en una reunión de la misma.

¹⁵ Que es el caso de Durango, y así continúa.

¡Qué pena y tristeza da saber que en México suceden este tipo de situaciones! Se reforma la Constitución a sabiendas de que no se cumplirá, o bien con la ignorancia de ello. Lo anterior es debido a erráticas decisiones de quienes las toman centralizadamente sin tener en cuenta que se vive en un sistema federal y con una sociedad cada vez más informada y más participativa.

3. *Narcomenudeo*

El veintiocho de noviembre de dos mil cinco se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* un decreto que contiene la adición de un párrafo al artículo 73, fracción XXI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice: “En las materias concurrentes previstas en esta Constitución, las leyes federales establecerían los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales”. Con lo anterior se pretende que los estados conozcan de los ilícitos referentes al narcomenudeo.

La citada reforma constitucional da la pauta para que el Congreso de la Unión modifique la legislación federal correspondiente: la Ley General de Salud, el Código Penal Federal y el Código Federal de Procedimientos Penales, con el propósito de fijar los casos que conocerán las entidades federativas.

El argumento que se esgrime es que para enfrentar ese flagelo se necesita la participación de todos, y que el gobierno federal no puede solo, por lo que hay que cambiar el esquema actual, pues es de gran ayuda la participación de las policías locales para hacer más eficiente la guerra al narcomenudeo y tener mayor eficacia.

Lo mismo sucede en el ámbito del Poder Judicial. Actualmente conocen de dichos asuntos los juzgados de distrito, pero al legislar sobre la materia serían competentes los tribunales de las entidades federativas, con la consiguiente carga de trabajo extra.

Al respecto, se ha suscitado la preocupación a nivel institucional porque en este momento no contamos los magistrados, jueces y demás personal, con la capacitación para conocer de dichos delitos; no se tiene el personal suficiente para atender con eficiencia estos problemas; tampoco las instalaciones adecuadas ni las medidas de seguridad indispensables que requieren los servidores públicos.

Con relación al último de los mencionados, el de la seguridad, genera mucha inquietud entre los juzgadores, pues es sabido que el narcome-nudeo está ligado con la delincuencia organizada, y pondrá en peligro la tranquilidad e integridad física de ellos y de sus familias. Los acontecimientos recientes así lo demuestran, al haberse desatado una ola de violencia a la que no estábamos acostumbrados en nuestro país; incluso algunos juzgadores han sufrido agresiones que han llegado hasta la muerte. Entonces, antes de que los legisladores reformen las leyes correspondientes, en caso de que llegaran a hacerlo (con lo cual no estoy convencido), deberían adoptarse una serie de medidas para que se pueda asumir esa nueva responsabilidad, que es mucha, difícil y hasta peligrosa.

Los presidentes de los tribunales superiores de justicia se han manifestado en diversos foros explicando la anterior problemática; verbigracia: en dos mil seis se llevó a cabo en Mazatlán la reunión anual entre procuradores y presidentes de tribunales superiores de justicia, y en ella se expresaron las inquietudes, incertidumbres, y hasta temores por los problemas que se pueden suscitar.

4. *Juicios orales*

Nuestro sistema de justicia ha estado fuertemente cuestionado por la sociedad mexicana, pues siente que no da respuesta rápida, que no se fallan los asuntos con imparcialidad, y que persiste la impunidad.¹⁶ Para tal efecto, se han realizado diversas reformas constitucionales; algunas han servido para fortalecer el respeto a los derechos humanos de quienes intervienen en el proceso penal, no solamente de los indiciados o procesados, sino también de las víctimas u ofendidos de los delitos; pero otras no han sido tan afortunadas, y han metido en serios aprietos a los juzgadores.

Actualmente se plantea como una alternativa para transformar nuestro sistema de justicia, introducir un nuevo tipo de enjuiciamiento, en el que imperen los principios de concentración, continuidad, contradicción,

¹⁶ La posibilidad de que el probable responsable de la comisión de un delito llegue ante el juez es del 3.3% del total de los delitos: entonces la impunidad sería del 96.7%, según estudio sobre ésta en nuestro país. Véase Zepeda Lecuona, Guillermo, *Crimen sin castigo. Procuración de justicia y ministerio público en México*, México, CIDAC-FCE, 2004, p. 220.

inmediación, oralidad y publicidad, que corresponden netamente al sistema acusatorio oral; lo anterior, esencialmente en la materia penal, pero no exclusivamente, pues empieza a extenderse a otras ramas del derecho.

Estas ideas no son privativas de México, sino que más bien nuestro país está inmerso en un proceso de reforma procesal penal de casi toda Latinoamérica, pues en Guatemala inició en 1994, en Costa Rica y El Salvador en 1998, en Venezuela en 1999, en Chile y Paraguay en 2000, en Bolivia, Ecuador y Nicaragua en 2001, en Honduras en 2002, en República Dominicana en 2004, y en Colombia en 2005.

El ejemplo de diseño e implementación que constantemente se cita es el de Chile. Se llevaron varios años de discusión para realizar un diseño acorde a la realidad de aquel país, y otros tantos para su implementación. Inició “en el año 2000 en las IV y IX regiones; la II, III, VII en octubre de 2001; I, XI y XII regiones en 2002; en diciembre de 2003 se comenzó en la V, VI, VIII, X y se concluyó el 16 de junio de 2005 en la Región Metropolitana”.¹⁷ Son muchos los factores que han intervenido para que se considere un modelo exitoso; en voz de uno de sus impulsores, lo resume de la manera siguiente: “El sello distintivo del proceso chileno ha sido su alto dinamismo, su capacidad para ir aprendiendo ordenadamente de su propia experiencia, con mucha capacidad de autocrítica y flexibilidad para ir caminando en forma constante”.¹⁸

En la materia civil también se han dado ya diversos pasos; por ejemplo: en Uruguay se realizó en 1989, y en Perú, en 1993; incluso en nuestro país se tiene conocimiento de que en Nuevo León se extendió ya hasta la materia familiar.

En la República mexicana, diversas entidades federativas han tomado la iniciativa de adoptar este sistema, mientras que las instituciones federales se han visto lentas y rebasadas en éste y en muchos aspectos, por el dinamismo que se vive actualmente en las entidades federativas. En Nuevo León se dieron los pasos iniciales y se continuó en el Estado de México, Chihuahua y Oaxaca, aunque ya otras entidades federativas están tomando las medidas adecuadas para realizar lo propio. Lo anterior trae como consecuencia que por la falta de acción de los órganos federa-

¹⁷ Vargas Viancos, Juan Enrique, “Logros y desafíos del Ministerio Público chileno a un año de la entrada en vigencia de la reforma procesal en la región metropolitana”, *op. cit.*, nota 13, p. 45.

¹⁸ *Ibidem*, p. 47.

les se haga más difícil su funcionamiento, pues por citar un ejemplo, se requiere reformar lo relativo al juicio de amparo, ya que se entra en otra dinámica en la que se debe incorporar a dicha institución lo necesario para que facilite la implementación total del sistema acusatorio, aunque lo deseable sería que se reformara la Constitución federal.

Lo anterior ha causado fuerte polémica entre quienes están de acuerdo y los que no lo están; empero, por las señales que se están enviando tanto en lo federal como en lo local, este tipo de enjuiciamiento terminará por imponerse, ya que algunas de sus características se adecuan más a la época actual, en la que se exige transparencia en el actuar de las autoridades y mayor calidad en la información del juzgador; para su éxito en nuestro país, debe realizarse un diseño adecuado a nuestra idiosincrasia, de una manera planificada y con una implementación adecuada; en todo caso se debe contar con voluntad política para que haya el suficiente apoyo con los recursos necesarios.

El reto de su implementación en las entidades federativas, obviamente que genera toda una problemática, que involucra diversas variables, que crean la necesidad de recursos adicionales para poder enfrentarla. Citaremos algunas de ellas: contar con el número de servidores públicos suficientes para que desempeñen los nuevos roles que exige el sistema; capacitar a todos los que directamente participen en esta forma de enjuiciamiento, para que conozcan los nuevos roles y las reglas bajo las cuales se rijan, y puedan para llevarlos a la práctica; aunado a lo anterior, debe hacerse la divulgación necesaria entre la sociedad en general, quien tiene participación en los procesos, verbigracia: cuando sus miembros acuden a poner en funcionamiento la maquinaria estatal en calidad de denunciantes o querellantes o bien como testigos; tener las instalaciones adecuadas para celebrar las audiencias correspondientes, ya que los juzgados tradicionales no fueron diseñados para ello, así como adquirir la tecnología necesaria para que quede constancia de lo sucedido en las audiencias.

Con estos ejemplos se hace patente que cambiar al tipo de enjuiciamiento adversarial oral implica toda una política de Estado al involucrar a los diversos actores del sistema de justicia, quienes de entrada necesitan bastante capacitación; se debe contar con instalaciones adecuadas para que se realicen las audiencias en los lugares acordes a la propia naturaleza de las mismas, y se necesitará tecnología para que de alguna manera quede constancia de su celebración, todo lo cual hace necesaria

una gran inversión,¹⁹ y los poderes judiciales necesitarán mucho apoyo para solventar esa derrama de recursos.

IV. MEDIDAS QUE SE DEBEN ADOPTAR

Los retos que tienen los poderes judiciales de las entidades federativas crean el imperativo de fortalecerlos; sin embargo, existe una problemática cada vez más compleja para hacerles frente, que afecta el grado de eficacia y eficiencia en las respuestas institucionales.

Existe el error de quienes hacen análisis superficiales de dichos poderes, de considerarlos como si fueran órganos cerrados y estáticos, pero olvidan, como se plantea al principio de esta ponencia, que están inmersos en un sistema político que recibe influencias del exterior y que son entes dinámicos; por tanto, la solución a su problemática implica tal conocimiento, para hacer un correcto planteamiento de la misma, sin dejar de reconocer que en su interior existen problemas debido al burocratismo, a las inercias que con el tiempo se van generando y a los vicios, que es muy difícil erradicar, de ahí que aquéllos tengan que ser enfocados desde esa doble óptica y, por ende, las soluciones vayan en esos dos sentidos.

Se abordará, en primer lugar, lo relativo a la relación que tienen los poderes judiciales con su entorno y cuál se considera que debe ser su papel en las condiciones actuales, que, obviamente, están sujetan a la evolución de nuestro sistema político; sin embargo, por ese mismo dinamismo que tienen, es menester considerar que pueden no ser solamente concebidos como una variable dependiente, sino que en determinados aspectos, aunque limitados, pueden ser también variable independiente, e incidir sobre la realidad, lo cual se tratará a continuación, y se intentará definir el rol que les corresponde.

¹⁹ En Chile, para la implementación del sistema acusatorio, únicamente en los primeros años, se invirtió lo siguiente: "... en los nuevos tribunales comenzó en el año de 1999 con US\$ 5,9 millones. En el 2000 esta cifra subió a US\$ 12,4 millones y en 2001 llegó a US\$ 46,1 millones. El Ministerio Público, por su parte, ha tenido una progresión similar que comenzó con 118.000 dólares en 1999, alcanzó US\$ 4,8 millones en el 2000 y llegó a US\$ 18,1 millones en 2001. La defensa pública, que se instaló formalmente en 2001 recibió para ese año una cifra total de US\$ 6,6 millones". Riego, Cristián, *Reformas procesales penales en América Latina: Resultados del proyecto de seguimiento*, Santiago, Juan Enrique Vargas Viancos, 2005, p. 34.

1. *Relación con otros poderes y con la sociedad en general*

La poderes judiciales tienen relaciones con diversos entes que forman parte del sistema político, y esas relaciones están reguladas por la propia Constitución federal y las de los estados, que hacen los diseños institucionales y las formas en los que se darán los intercambios entre ellos, razón por la cual es necesario hacer su revisión, para proponer que se haga un replanteamiento de las mismas, tanto con los poderes locales como con el Poder Judicial de la Federación, así como con la sociedad en general; con los primeros, para quitar la relación de dependencia con la cuestión presupuestal que suscita cada año; con el segundo, para reformar el amparo directo, y así evitar la injerencia de los tribunales colegiados de circuito, y reforzar el federalismo judicial, y con la tercera, cambiar el tipo de enjuiciamiento penal, para que se transparenten los procesos y se esté en posibilidad de conocer los motivos por los que se falló en cada caso de tal manera.

A. Recursos financieros

Un instrumento básico del que disponen los poderes judiciales de las entidades federativas para poder cumplir con los objetivos aprobados cada año es el presupuesto; sin embargo, el problema que se les presenta es que no lo fijan por sí mismos, sino que lo hacen las legislaturas de los estados, a iniciativa de los gobernadores, de tal manera que como está el diseño constitucional, permite que estos últimos determinen, en gran medida, el éxito o el fracaso de un gobierno judicial.

Si no se cuenta con los recursos suficientes no existirá el número adecuado de órganos judiciales ni de servidores públicos para atender la demanda de justicia; tampoco la posibilidad de ampliar los espacios existentes, ni se podrá adquirir nueva tecnología, ni ofrecer nuevos mecanismos alternativos de solución de controversias, por lo que las nuevas tareas que se tienen con la justicia minoril o las que en el futuro se les adjudiquen, como pudiera ser lo relativo al narcomenudeo, difícilmente se cumplirán.

Aunado a lo anterior, esa situación provoca sentimientos de frustración, pues se percibe que no es equitativa, ya que si se comparan las percepciones de un servidor público de un poder judicial local con uno de igual categoría en la carrera judicial, pero del Poder Judicial de la Federación, terminan por preguntarse si en nuestro país existen “juzgadores

de primera” y de “segunda”; entonces su aspiración no es mantenerse en las instituciones locales, sino en la primera oportunidad que tengan pasar al otro ámbito de la justicia en México. Baste lo anterior para ejemplificar la gravedad de la situación, pues bien pudieran seguirse citando más ejemplos, relativos a instalaciones, capacitación y tecnología.

La forma radical de atacar este problema es que se realicen reformas constitucionales, para que se fije un porcentaje mínimo del presupuesto estatal. De esta manera ya no estarían sujetos cada año a los vaivenes de la política; les permitiría planificar su crecimiento y realizar las actividades que se fijan para mejorar la impartición de justicia. Esta propuesta, ya más elaborada, diferenciaría entre el gasto corriente y los gastos de inversión, y también pudiera tomarse en cuenta no el presupuesto estatal, sino que el porcentaje se fijara según el producto interno bruto.²⁰

Hay quienes consideran que no es adecuado lo anterior, pues pudiera suceder que otros entes públicos siguieran el mismo camino y fuera riesgoso para la economía nacional; incluso para ellos mismos, por las vicisitudes que se pudieran presentar cada año, como sería el caso que se necesitara que el presupuesto fuera mayor al que se fijó, o bien que hubiera una caída drástica de éste, entonces en términos reales también se disminuiría el que corresponde a los poderes judiciales.

Ambas posturas tienen razones válidas; sin embargo, si de tajo se quiere cortar la influencia de los otros poderes, principalmente de los titulares de los poderes ejecutivos, sería conveniente la primera fórmula, y reforzarla con otras disposiciones, como la de señalar que en términos reales el presupuesto no deberá ser menor al del año pasado.

Además, otro instrumento que tienen los poderes judiciales es el relativo a los fondos auxiliares para la administración de justicia, que han ayudado mucho en su crecimiento y mejoramiento sustancial, por lo que se debe seguir haciendo uso de ellos con una regulación adecuada, dirigiéndola esencialmente al gasto de inversión, para que cada año quede libre y se pueda canalizar al cumplimiento de diferentes objetivos sin comprometer a futuro su estabilidad financiera.

En relación con el tema financiero, un aspecto que ha ayudado en gran medida a los poderes judiciales a crear infraestructura, a su equipamiento y capacitación han sido los apoyos del Sistema Nacional de Seguridad Pública con los fondos que se destinan a esos rubros; sin embargo, la

²⁰ Véase Caballero Juárez, José Antonio *et al.*, *op. cit.*, nota 1, pp. 249 y 250.

molestia de los presidentes de los tribunales superiores de justicia es que en última instancia quien decide cómo se canalizan en cada estado son sus gobernadores, por lo que nuevamente se tiene que hacer una labor de convencimiento para que se les fijen los apoyos. El colmo de los males es que en algunas entidades federativas ni siquiera se ha dado la oportunidad de entrar a las reuniones del secretariado ejecutivo para plantear sus necesidades, pues se está consciente de que para tener participación directa se necesita reformar la ley correspondiente. Entonces, lo que se debe hacer es eso, pero mientras no suceda, cuando menos debe dárseles oportunidad, a quien hasta momento no se le haya permitido, de exponer directamente sus programas a desarrollar en las reuniones citadas.

B. *Amparo directo*

Después de noventa años de su existencia ha llegado el momento de reformarlo, pues las condiciones que prevalecían cuando nació son muy diferentes a las actuales; en 1917, México tenía una población de alrededor de quince millones de habitantes, y para 2006, poco más de ciento siete millones; el grado de educación es más elevado; tenemos una sociedad más informada; el avance tecnológico es impresionante; se vive en un mundo más globalizado y con problemas complejos.

En cuanto a los poderes judiciales de las entidades federativas, se percibe que son más combativos en la lucha por lograr su independencia real y no sólo formal, por lo que se han dado pasos importantes con los amparos que se han concedido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación para garantizar la estabilidad en el cargo y fortalecer la carrera judicial;²¹ también ha habido avances en otros aspectos, como la incorporación de la tecnología a los procesos; ha mejorado la preparación de los servidores públicos que los componen, pues se han establecido posgrados, entre otros aspectos a considerar, todo lo cual ha generado que haya más eficiencia y eficacia en su actuar.

²¹ Han sido diversos amparos los que se han concedido que fijan criterios a favor de la inamovilidad de los magistrados para lograr la independencia de los poderes judiciales de las entidades federativas; por ejemplo: la jurisprudencia cuyo rubro es: “PODERES JUDICIALES DE LOS ESTADOS. CRITERIOS QUE LA SUPREMA CORTE HA ESTABLECIDO SOBRE SU SITUACIÓN CONFORME A LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XI, tesis P.V/2000, febrero de 2000, p. 7.

Entonces, si así está la situación en el ámbito local, ¿se justifica la existencia del amparo directo? Esta discusión se llevó a cabo en el Constituyente de 1916-1917 al haber una fuerte oposición para su instauración constitucional, por parte de diputados constituyentes, como Hilario Medina y Heriberto Jara; sin embargo, prevaleció la posición contraria, a tal grado que cuando se votó esa parte de la Constitución se obtuvo un resultado de cien contra cuatro votos. Empero, a través del tiempo continúa la polémica, y en diciembre de 2005 en la ex Hacienda de Jurica, Querétaro, al tener lugar un hecho histórico en México se reunieron los representantes de los impartidores de justicia tanto federal como local, y en una de sus mesas se trató dicho tema.²²

La discusión se tornó muy interesante, pues los presidentes de los tribunales superiores de justicia que participamos tuvimos la oportunidad de expresar nuestros puntos de vista directamente a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y se llegó a una posición que armoniza los intereses de ambos. Por una parte, los primeros considerábamos que era el momento de hacer realidad el federalismo judicial, desde la postura radical de desaparecer el amparo directo hasta la moderada de sólo hacerle reformas para que adquirieran firmeza algunas de nuestras resoluciones; por la otra, la Suprema Corte de Justicia de la Nación de ninguna manera aceptaba la primera propuesta, sino la segunda, y al respecto, el entonces ministro en funciones, Juan Díaz Romero, presentó una ponencia que conciliaba los intereses de ambos, y que a continuación se tratará en forma sintética.

El ministro Díaz Romero propuso que al tratarse de violaciones directas a la Constitución federal, se admitieran todas las demandas de amparo, con excepción de las que al respecto estuviera fijada jurisprudencia; cuando se trate de violaciones indirectas a la Constitución federal la regla es la inversa, a menos que se trate de asuntos que por su importancia y trascendencia ameriten su conocimiento por parte de los tribunales colegiados de circuito.

²² El 2 de diciembre de dicho año se celebró el Primer Encuentro Nacional de Impartidores de Justicia, en el que estuvieron presentes la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Poder Judicial de la Federación, los poderes judiciales de las entidades federativas, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el Tribunal Superior Agrario, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, los tribunales electorales y de lo contencioso administrativo, las juntas locales de conciliación y arbitraje y los tribunales de arbitraje, y en la que al finalizar se suscribió la *Declaración de Jurica*, que contiene los acuerdos a los que se llegaron.

Esa fórmula armonizaba, en principio, las posiciones de los juzgadores locales y federales, pues ya habría algunas sentencias de los tribunales superiores de justicia que dejarían de ser revisadas a través del amparo directo, y adquirirían firmeza, afianzando así la autonomía local; además, los tribunales colegiados aliviarían su carga de trabajo, que a través de los años ha ido en aumento, ya que primero eran sólo las materias civil y penal, pero después conocieron de las sentencias que emitiera el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal y el Tribunal Agrario, así como los laudos de las juntas de conciliación locales y federales, los laudos del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y de los tribunales de conciliación y arbitraje de los estados. Lo anterior fortalecería a las entidades federativas, pero también a la justicia federal, al dedicarse los tribunales colegiados a aquellos asuntos que realmente tengan relevancia para el sistema jurídico mexicano.

En tal virtud, es imperioso que se realicen modificaciones al amparo directo acorde a la postura antes mencionada, al hacer la diferenciación entre violaciones directas e indirectas a la Constitución. Lo anterior ayudaría sobremanera para empezar a revertir gradualmente la perniciosa centralización judicial.

C. Control de la constitucionalidad

Para Manuel Aragón, “sin los instrumentos de control, en suma, no es posible la existencia del Estado social y democrático de derecho”,²³ con lo cual se coincide, de ahí que necesariamente debe estar presente el control de la constitucionalidad en un Estado democrático. Lo anterior es así, pues la democracia supone que el poder se encuentra dividido entre sus diferentes instituciones de acuerdo con las bases que estén fijadas en la Constitución. Empero, no basta su existencia para que automáticamente quienes ejercen el poder no se salgan de los límites que tienen fijados. La experiencia nos ha demostrado lo contrario.

En tal virtud, si no se crean ciertos medios para hacer efectiva la constitucionalidad, queda únicamente como un listado de buenos propósitos, pero alejada de la realidad y sin cumplir con la finalidad para la cual fue

²³ Aragón, Manuel, *Constitución y control del poder*, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1995, p. 64.

creada; de ahí que surja el concepto de “control de la constitucionalidad”, y a su alrededor una serie de preguntas por contestar: ¿qué medios crear para llevarlo a cabo?, ¿qué órgano u órganos deben realizar esa tarea?, ¿quiénes los deben integrar?, ¿quién está legitimado para acudir a ellos?

En México, en el ámbito federal se ha diseñado un sistema en el que se define quién debe realizar dicha función, y a través de diversas reformas constitucionales se han ido creando medios de control; sin embargo, en el plano local, durante muchos años no se discutió acerca de quién realizaría dicha tarea ni se crearon los medios necesarios para llevarla a cabo, permitiéndose la injerencia de autoridades federales en asuntos netamente locales, tal como lo afirma Elisur Arteaga: “La falta de órganos locales competentes para ejercer el control... hace que éste recaiga en el Poder Judicial federal, lo que a la postre mengua la autonomía local”.²⁴

Diversos estudios teóricos han hecho aportaciones para desarrollar este tema y hacerlo realidad en las entidades federativas, de tal manera que actualmente varias de ellas han definido quién es el defensor de su Constitución local, y han creado diversos medios de control de la constitucionalidad local; entonces se va avanzando en ese sentido, pero no hay que “cantar victoria”, debido a que en algunas de ellas no ha pasado de ser un planteamiento formal, aunque a nivel constitucional, sin que se expida la legislación correspondiente; en otras, el diseño constitucional no ha sido fiel a la esencia del control de la constitucionalidad,²⁵ y se han creado problemas de tipo técnico, y en otras no se ha tenido la respuesta esperada por parte de la sociedad.

Varios factores han influido para detener esta tendencia; por ejemplo: en algunas entidades federativas los gobernantes se entusiasmaron inicialmente con la idea, pero después echaron marcha atrás, por no convenir a sus intereses políticos, y quedó la reforma sólo en el ámbito constitucional, y en otros lugares ni siquiera eso, sino únicamente en proyecto. Otro factor ha sido que el control de la constitucionalidad es una materia muy especializada, y deben realizarse estudios más profundos para consagrar diseños que sean acordes a su teleología, pero también que tengan efectividad en la realidad.

²⁴ Arteaga Nava, Elisur, *Derecho constitucional estatal*, México, Porrúa, 1988, p. 283.

²⁵ Véase el análisis de los medios de control de la constitucionalidad en diversas entidades federativas en Astudillo Reyes, César, *Ensayos de justicia constitucional en cuatro ordenamientos de México: Veracruz, Coahuila, Tlaxcala y Chiapas*, México, UNAM, 2004.

El avance de la tendencia a establecer medios de control de la constitucionalidad es inherente a la idea de vivir en democracia, por lo que no se debe prescindir de ellos para que se mantenga la supremacía de las Constituciones locales, que implica el que los actores políticos se sometan a las reglas y principios en ellas consagrados.

Como parte de ese análisis cabe preguntarse: ¿qué papel tienen los poderes judiciales de las entidades federativas? La respuesta dependerá de la concepción que se tenga acorde a una sociedad como la actual, más informada y más participativa. Su rol tradicional ha sido el de resolver las controversias que se sometan a su conocimiento, básicamente en las materias civil y penal; sin embargo, como es un “poder” debe hacer contrapeso a los otros dos, para lograr su equilibrio, y una forma de lograrlo es, precisamente, jugando el rol de defensor de la Constitución local, en tanto no sean creados tribunales constitucionales para realizar dicha función.

En tal virtud, se estima que el camino correcto es que los poderes judiciales de las entidades federativas asuman la facultad que les corresponde, de acuerdo con el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que se legisle en ese sentido, debiendo aprovecharse la experiencia de las que ya lo tienen, pues han pasado por esa etapa de aprendizaje y tenido la oportunidad de conocer cuáles son sus aciertos y en qué aspectos han tenido que hacer correcciones.²⁶

2. Fortalecimiento interno de los poderes judiciales

Como la adopción de las medidas antes propuestas no depende solamente de la voluntad de los poderes judiciales, y como no se debe aplazar la respuesta a la demanda de justicia, es necesario que paralelamente a la negociación que se realice para llevarlas a cabo se refuercen en su inte-

²⁶ En la síntesis de las ponencias presentadas en la Primera y Segunda Mesas sobre *La justicia constitucional en las entidades federativas*, celebradas en las ciudades de Oaxaca (12 y 13 de noviembre de 2004) y Tlaxcala (del 6 al 8 de octubre de 2005) se contienen cuadros comparativos con la regulación de los distintos instrumentos jurisdiccionales de control de la constitucionalidad en las entidades federativas. Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, “La regulación de los mecanismos de control constitucional en las entidades federativas (esbozo comparativo)”, en González Oropeza, Manuel y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coords.), *La justicia constitucional en las entidades federativas*, México, Porrúa, 2006, pp. 1058-1102.

rior (de hecho se está haciendo), para estar preparados para asumir esas nuevas tareas y desempeñar su nuevo papel que le corresponde jugar en una sociedad como la que ya se describió.

En tal virtud, existen acciones por realizar dentro del proceso administrativo, como comenzar por la planificación; luego seleccionar al personal mediante exámenes de aptitud y de oposición, según sea la posición dentro de la carrera judicial; capacitarlo, tenerlo actualizado y especializarlo en la materia que esté aplicando; motivarlo permanentemente con estímulos de diferentes tipos, y evaluarlo, para tener las bases correctas para entregar los estímulos mencionados, e incluso ejercer la facultad disciplinaria cuando se cometan faltas. Para ejemplificar se tratará solamente lo relativo a dos acciones por realizar.

A. Planificación

Esta actividad permite que se utilicen con mayor racionalidad los recursos para el cumplimiento de su función de impartir justicia de manera pronta, completa e imparcial.

Se debe concebir la planificación no solamente como realizar planes, sino que ésta comienza desde que se realizan las investigaciones, tanto en lo interno como del entorno, para conocer las necesidades a satisfacer, así como los cambios que estén próximos a darse y las oportunidades que se presentan para un mayor crecimiento. Es hasta después de que se conozca lo anterior como se puede pasar a la etapa de elaboración de planes, pues si se hacen éstos, sin la investigación previa, no tendrán efectividad.

En tal virtud, los poderes judiciales deben ponerle atención a dicha actividad, para que los acontecimientos que estén por venir no los sorprendan y puedan canalizar sus recursos y esfuerzos adecuadamente.

Esta actividad ya se comienza a hacer de una manera más profesional en los poderes judiciales; incluso en algunos ya se han contratado a especialistas en la materia; también algunas legislaciones se han reformado, y le han dado cabida para hacerla obligatoria. Se citará a continuación un caso.

En el estado de Durango se consagra en la actual Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, dentro de las facultades del Pleno del Tribunal Superior de Justicia del estado, la de aprobar, a más tardar el 21 de enero del año que corresponda, el Plan Trienal de Desarrollo Estratégico que le sea propuesto por el Consejo de la Judicatura. Esta disposición ya se

hizo realidad, pues a partir de que se expidió la Ley se creó un primer plan, aunque fue bianual, por el momento en que entró en vigor aquélla.²⁷

Al tener a dicho documento como rector de las actividades a realizar, se programaron éstas para los años correspondientes acordes a él, de tal manera que permitió que se canalizaran los esfuerzos y recursos a los objetivos que se debían cumplir cada mes, de acuerdo con la asignación presupuestal correspondiente y al apoyo del Fondo Auxiliar para la Administración de Justicia. Con esta metodología se logró crear el Centro Estatal de Justicia Alternativa;²⁸ el proyecto se consensuó entre los representantes de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como con los principales sectores de la sociedad, para crear una legislación que lo regulara, y paralelamente se fue trabajando en la capacitación de los futuros especialistas en mediación, conciliación y arbitraje, en la remodelación del edificio que lo albergaría y en preparar la reglamentación que regulara su vida interna, todo lo cual estaba previsto en el Programa de Actividades 2005.

En tal virtud, con esta experiencia vivida y las que otros tribunales seguramente han experimentado, es que se considera que esa práctica se debe generalizar, pues permite que durante el periodo que dure un presidente se tenga “brújula” hacia donde dirigirse y se llegue al cumplimiento de los objetivos de manera óptima.

Obviamente que la dificultad principal es que no se conoce cuál va a ser el presupuesto del año siguiente, y eso entorpece la planificación; sin embargo, no debe ser obstáculo para realizarla; en todo caso, se deben hacer en los momentos oportunos los ajustes que sean necesarios, mas no prescindir de ella.

Sin embargo, ante los retos que tienen los poderes judiciales locales deben llevar a cabo esta actividad, pues en cada uno habrán de fijarse objetivos, para que de ellos se deriven los programas para darles cumplimiento en el que se señalen acciones específicas; por ejemplo: en lo relativo a la jurisdicción concurrente en materia mercantil observar cómo aumenta el número de asuntos, para evitar que no se desborde el problema, y emprender oportunamente acciones, tales como especializar juzgados o nombrar personal itinerante para que atiendan la carga de trabajo.

²⁷ Se contó con dicho plan durante la administración del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Durango, que comprendió del 15 de septiembre de 2004 al 15 de septiembre de 2007.

²⁸ Su apertura se realizó el 10 de octubre de 2005.

B. *Capacitación, actualización y especialización*

Uno de los retos que tienen los poderes judiciales de las entidades federativas es mejorar la calidad en la impartición de justicia, tanto en las materias que tradicionalmente han conocido como en las que están por conocer; se deben pronunciar sentencias que estén correctamente fundadas y motivadas, que haya coherencia lógica en todas sus partes, y que estén redactadas de manera clara y precisa.

Esta demanda de la sociedad tiene que ver en gran medida con la preparación que tienen los juzgadores, entre quienes cada día se percibe que son más los que se especializan en la materia en la que están trabajando, mediante la realización de posgrados.

Todos los poderes judiciales han hecho un gran esfuerzo por lograr que sus servidores públicos se actualicen y logren la especialización mencionada, incluso ya son varios los que han llegado a la obtención de grados académicos superiores a la licenciatura. Los que tienen más recursos han creado grandes escuelas judiciales que son ejemplo a seguir, como el caso del Estado de México; otros han optado por convenios con instituciones para que coadyuven en el aspecto educativo.²⁹

Como para realizar estas actividades se necesita contar con recursos económicos, los poderes judiciales han buscado la ayuda necesaria para realizarlas, primero en su interior, pues como se dijo con antelación, ya hay varias personas que incluso han alcanzado el grado de doctor en derecho, y ellos han colaborado con las escuelas judiciales en la impartición de cátedras, pero también se han buscado apoyos externos, y se han recibido por parte de las universidades públicas, de ONG y de agencias internacionales, lo cual ha permitido continuar con dicha actividad.

Así pues, se afirma que una variable que influye directamente sobre la calidad del trabajo jurisdiccional, es que los servidores públicos estén especializados en la materia en que imparten justicia, y siempre actualizados, pues la Constitución, las leyes y la jurisprudencia se van transformando, además de que cada vez cobran más importancia los tratados, un aspecto que poco se ha tratado en las escuelas y facultades de derecho en este siglo y en el pasado.

²⁹ Como es el caso del que se celebró en noviembre de 2005 entre el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Durango y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, para llevar a cabo la especialización en derecho judicial durante 2006.

En conclusión, cualquier reto que se trate necesariamente se debe afrontar con medidas como la capacitación, actualización y especialización de los servidores públicos, pues el sistema de justicia de menores infractores obliga a especializarse en el derecho minoril, los juicios orales a conocer los valores, las reglas y principios del sistema acusatorio, y el control de constitucionalidad, a estudiar a dicha especialidad y al derecho constitucional.

V. CONCLUSIONES

Primera. El mejoramiento de la impartición de justicia en México debe ser tratado en forma integral; es decir, tiene que considerar a todas las partes que componen el sistema de justicia y, obviamente, los poderes judiciales de las entidades federativas son de las más importantes; por tanto, cualquier reforma judicial que se pretenda hacer tiene que pasar necesariamente por su fortalecimiento.

Segunda. A pesar de que se establezca constitucionalmente que la forma de Estado en nuestro país es federal, y que existe la división de poderes, en la realidad, con respecto a lo primero, ha habido centralización de facultades en los órganos federales y, en relación con lo segundo, el titular del Poder Ejecutivo de la Unión ha concentrado mucho poder, lo cual se ha reproducido en las entidades federativas con los gobernadores, trastocándose el equilibrio que debería existir entre los poderes locales.

Tercera. Los poderes judiciales no han escapado a dichos procesos, y han visto mermada su autonomía, al permitir la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que todas sus resoluciones sean revisables a través del amparo; concretamente, las sentencias definitivas y resoluciones que ponen fin al juicio que pronuncian los tribunales pueden ser atacadas a través del amparo directo. Por otra parte, los poderes judiciales están expuestos a los vaivenes de la política, al no tener definido un presupuesto fijo cada año, lo cual entorpece la capacidad de respuesta ante los retos que tienen que afrontar y la problemática que todo ello implica.

Cuarta. Los principales retos que los poderes judiciales tienen en este momento y en un futuro próximo, son: la concurrencia mercantil, que representa un volumen grande de trabajo, y que se acentúa en épocas de crisis económicas; la aplicación del sistema de justicia para menores infractores en los lugares donde se asumió esa responsabilidad, pues hay un estado donde el tribunal especializado está fuera del ámbito del poder

judicial; el conocimiento y resolución sobre delitos federales en los casos de concurrencia previstos en la Constitución federal, y que las leyes federales señalen los supuestos, y la implementación del sistema adversarial oral como nueva forma de enjuiciamiento penal.

Quinta. Cada uno de los temas mencionados tiene una problemática compleja; en todos se necesitan más recursos para crear la infraestructura adecuada, trátase de más instalaciones, como juzgados y salas, como pudiera ser la atención a la materia mercantil y la justicia para menores infractores, o de salas para audiencias de garantías y de juicios orales, al generalizarse este sistema, además de más personal para atenderlos; de capacitación, para conocer y aplicar el derecho minoril o el enjuiciamiento adversarial y oral, o para conocer de materias que hasta hoy son desconocidas para los tribunales del fuero común, como lo referente al narcomenudeo, y de tecnología, para agilizar los procedimientos, o como el caso de los juicios orales, en los que se tienen que grabar para que tengan validez las audiencias, entre otros a considerar.

Sexta. Para resolver esa problemática es necesario que se fortalezca a los poderes judiciales, respecto a lo cual no hay duda, sino cómo hacerlo y qué medidas se deben adoptar, para que puedan hacer frente con eficiencia y eficacia a los retos antes mencionados. En ese sentido, se debe considerar que algunas están fuera del alcance de los poderes judiciales, como son las relativas a las reformas a la Constitución federal, pero otras pueden ser adoptadas por ellos mismos, debido a que tienen relación con su funcionamiento interno.

Séptima. En cuanto al entorno de los poderes judiciales, se debe replantear la relación que tienen con los demás poderes locales, pero también con el Poder Judicial de la Federación, por la merma de su autonomía de que han sido objeto, así como con la sociedad en general, para que asuman el nuevo rol que les toca vivir dentro de ésta, que se caracteriza por estar más informada, ser más plural y participativa.

Octava. Es necesario, de plano, que se realicen reformas a nivel constitucional, para que se modifique la relación que existe entre los poderes judiciales con los poderes ejecutivos y legislativos locales, sobre todo con los primeros, y una sería el consagrar un porcentaje de presupuesto mínimo anual para satisfacer las necesidades del Poder Judicial en relación con las nuevas materias que ahora son de su competencia y las que podrían ser a futuro.

Novena. Se debe modificar el amparo directo con un doble fin: por una parte, para que las entidades federativas recuperen autonomía, y que, por lo menos, algunas de sus sentencias definitivas tengan firmeza y ya no sean revisadas por los tribunales federales y, por la otra, para que éstos disminuyan su carga y centren su atención en los asuntos que realmente lo ameritan.

Décima. Es menester establecer el control de constitucionalidad local donde no hay, así como su revisión y reforzamiento en los lugares donde ya se implantó, lo cual permite que se mantenga el principio de supremacía constitucional, y que realmente los poderes judiciales, mientras no se formen tribunales constitucionales, hagan un contrapeso a los demás poderes.

Undécima. Hacia el interior de los poderes judiciales se deben utilizar las herramientas que brinda la administración, y realizar la planificación correspondiente, para que se fije la dirección a seguir y se haga un uso racional de los recursos, no obstante que tengan la incertidumbre de lo que corresponderá de presupuesto cada año fiscal; sin embargo, deben realizar dicha actividad, pues pueden hacer los ajustes cuantas veces sea necesario.

Decimasegunda. La parte principal de los poderes judiciales son sus recursos humanos; por tanto, se deberá centrar la atención en ellos desde el momento de su selección, pero algo que es esencial, que no se debe pasar por alto, es que para que tengan un desempeño de excelencia es que se les capacite, se les tenga actualizados permanentemente y se les especialice en la materia que estén trabajando, para que tengan su dominio y produzcan resultados de mayor calidad. Lo anterior, sin duda, se reflejará en las evaluaciones que se realicen al interior de los poderes judiciales y por parte de la sociedad.