

## LA DIVISIÓN DE PODERES Y EL ORGANISMO JUDICIAL EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

J. Jesús OROZCO HENRÍQUEZ

**SUMARIO:** 1. *El sistema federal y la “división de poderes”.* 2. *La distribución de competencias entre el organismo judicial de la Federación y el de las entidades federativas.* 3. *El organismo judicial en las entidades federativas;* A) *Designación,* B) *Inamovilidad,* C) *Carrera judicial.*

### 1. EL SISTEMA FEDERAL Y LA “DIVISIÓN DE PODERES”

A efecto de analizar al organismo judicial en las entidades federativas, es conveniente examinar, previamente y así sea de manera somera, las características del régimen federal y del llamado sistema de “división de poderes” dentro del constitucionalismo mexicano.

Así pues, aun cuando hay poco consenso sobre lo que caracteriza al sistema federal, se puede afirmar que éste es creado por una Constitución que establece dos órdenes delegados y coordinados: el gobierno central o nacional, comúnmente denominado federación, y los gobiernos locales o estatales, los cuales corresponden a las entidades federativas; la federación y las entidades federativas se encuentran subordinadas, limitadas y controladas por la Constitución a su respectiva esfera de competencia y, dentro de esa esfera, cada una es autónoma de la otra. Asimismo, la distribución de las competencias entre los gobiernos del Estado Federal requiere de la doctrina de la “supremacía de la Constitución” y que tanto la federación como las entidades federativas, a través de sus respectivos órganos, participen en el proceso de reforma constitucional.<sup>1</sup>

En este sentido, el artículo 40 de la Constitución Política de los Esta-

<sup>1</sup> Cfr., Orozco Henríquez, José de Jesús, *Federalism and Supreme Court in the United States and Mexico*, MCL Thesis, University of California at Los Angeles, 1979, pp. 9-10. Al respecto, con diversos matices, coinciden los siguientes autores: Carpizo, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*, México, UNAM, 3a. ed., 1979, pp. 239-240; Dicey, A. V., *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, London, 9a. ed., 1950, p. 144; Friedrich, Carl J., *Trends of Federalism in Theory and Practice*, New York, 1968, pp. 7-8 y 178; Wheare, K. C., *Federal Government*, London, 4a. ed., 1963, p. 2.

dos Unidos Mexicanos expresamente establece: “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 en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”

Cabe mencionar que, si bien dicho artículo alude a “Estados Libres y Soberanos”<sup>2</sup> —lo cual pareciera contradecir al artículo 39 que establece que “La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo”—, al tomar en cuenta lo previsto por el artículo 41 se confirma que el único soberano es el pueblo, del cual dimanar los gobiernos de la federación y las entidades federativas, por lo que los mismos tan sólo son autónomos:

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

La distribución de competencias en el sistema federal mexicano, de acuerdo con el artículo 124 constitucional y siguiendo el modelo estadounidense —pero con un carácter aparentemente más rígido—,<sup>3</sup> establece que “las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados”.<sup>4</sup> La invasión de la competencia de las entidades federativas por el gobierno de la federación, o viceversa, y que afecte intereses de los particulares, es reparable a través del juicio de amparo;<sup>5</sup> sin embargo, cuando no se trate de intereses individuales lesionados, corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia conocer de las controversias entre dos o más entidades federativas, entre los poderes de

<sup>2</sup> En realidad, los términos de este artículo provienen del constitucionalismo mexicano del siglo XIX, marcadamente influido por la tesis de Tocqueville sobre la soberanía en el sistema federal (Tocqueville, Alexis De, *La Democracia en América*, México, 1963, p. 77).

<sup>3</sup> En tanto que la Décima Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos de América no incorpora la palabra “Expresamente”.

<sup>4</sup> Según Jorge Carpizo, conforme a la Constitución Federal se puede distinguir entre facultades atribuidas a la federación (incluyendo las denominadas implícitas, pero que no han sido mayormente desarrolladas, pues la federación ha adquirido nuevas facultades a través de la reforma constitucional), atribuidas a las entidades federativas, prohibidas a la federación y prohibidas a las entidades federativas; asimismo, entre facultades coincidentes, coexistentes, de auxilio y aquellas que emanan de la jurisprudencia adicionando o reformando la anterior clasificación (*Vid.* Carpizo, *op. cit.*, *supra*, nota 1, pp. 252-254).

<sup>5</sup> Conforme a las fracciones II y III del artículo 103 de la Constitución Federal.

un mismo estado sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la federación y una o más entidades federativas.<sup>6</sup> Es claro que, en estos casos, el órgano jurisdiccional competente no actúa como órgano de la federación sino del Estado Federal.<sup>7</sup>

Con respecto a la doctrina de la “División de Poderes”, si bien desde Aristóteles aparecen antecedentes sobre las diversas funciones que corresponden a los órganos del poder público,<sup>8</sup> no fue sino a partir de su formulación por el ilustre Carlos de Secondat, Barón de Montesquieu —quien, a su vez, se había inspirado fundamentalmente en Locke—,<sup>9</sup> cuando tal doctrina se divulgó y adquirió el carácter de un auténtico dogma constitucional: “En cada estado hay tres clases de poderes: el Legislativo, el Ejecutivo para las cosas relativas al derecho de gentes y el Ejecutivo para las materias que dependen del Derecho Civil... Al último lo llamaremos el Poder Judicial y al otro, simplemente, el Poder Ejecutivo del Estado.”<sup>10</sup>

Previamente, en su misma célebre obra *Del Espíritu de las Leyes*, Montesquieu puntualizaba la ideología que lo animaba:

La libertad política sólo reside en los gobiernos moderados y, aun en ellos, no siempre se encuentra. La libertad política sólo existe cuando no se abusa del poder; pero la experiencia nos muestra constantemente que todo hombre investido de autoridad abusa de ella... Para impedir este abuso, es necesario que, por la naturaleza misma de las cosas, el poder limite al poder...<sup>11</sup>

Así, aun cuando el propio Montesquieu consideraba que “De los tres poderes arriba mencionados, el judicial en cierta medida es casi nulo,

<sup>6</sup> Conforme al artículo 105 de la Constitución Federal. Sin embargo, quedan excluidas de esta jurisdicción las controversias por límites geográficos, cuando no sean motivo de un juicio (artículo 73, fracción IV) y los problemas políticos surgidos entre los poderes de un Estado o por la Declaración del Senado de que han desaparecido (artículo 76, fracciones V y VI).

<sup>7</sup> Cfr., Kelsen, Hans, “La Garantía Jurisdiccional de la Constitución”, traducción de Rolando Tamayo y Salmorán, en *Anuario Jurídico*, vol. I, México, UNAM, 1974, p. 514.

<sup>8</sup> Vid., Aristóteles (II), *Politics*, Libro IV, capítulo 14, traducción de Benjamín Jovett, en *Great Books of the Western World*, vol. 9, Chicago, Encyclopaedia Britannica, Inc., 22a. ed., 1978, p. 498.

<sup>9</sup> Vid., Locke, John, *Concerning Civil Government, Second Essay*, capítulos XII y XIII, en *Great Books of the Western World*, vol. 35, Chicago, Encyclopaedia Britannica, Inc., 22a. ed., 1978, pp. 58-62.

<sup>10</sup> Secondat, Charles De, Baron de Montesquieu, *The Spirit of Laws*, Libro XI, capítulo 6, traducción de Thomas Nugent, revisada por J. V. Prichard, en *Great Books of the Western World*, vol. 38, Chicago, Encyclopaedia Britannica, Inc., 22a. ed., 1978, pp. 69-70.

<sup>11</sup> *Ibidem*, Libro XI, capítulo IV, p. 69.

quedando, por tanto, sólo dos”,<sup>12</sup> y que “Los jueces de la nación no son más que la boca que pronuncia las palabras de la ley, meros seres pasivos que no pueden mitigar la fuerza o rigor de la misma”,<sup>13</sup> también postulaba que en aras de la libertad los diversos “poderes” —incluso el judicial— no se confundieran ni concentraran en un mismo organismo:

Cuando los poderes Legislativo y Ejecutivo se reúnen en la misma persona o en el mismo cuerpo, no puede haber libertad... Asimismo, no hay libertad si el Poder Judicial no se encuentra separado del Legislativo y Ejecutivo... Todo se habría perdido si el mismo hombre o el mismo organismo, ya sea de los nobles o del pueblo, ejerciera los tres poderes: el de dictar las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar las causas y pleitos entre particulares.<sup>14</sup>

Como afirma Loewenstein:

Lo que en realidad significa la así llamada “separación de poderes”, no es, ni más ni menos, que el reconocimiento de que por una parte el estado tiene que cumplir determinadas funciones —el problema técnico de la División del Trabajo— y que, por otra, los destinatarios del poder salen beneficiados si estas funciones son realizadas por diferentes órganos: la libertad es el *telos* ideológico de la teoría de la separación de poderes.<sup>15</sup>

A pesar, pues, de que el propósito primordial de Montesquieu era encontrar una fórmula político-constitucional que evitara el abuso del poder, a través de su no confusión en una sola persona o entidad —como una reacción del liberalismo político ante el absolutismo monárquico de los siglos XVII y XVIII—, en lugar de establecer un principio perenne y rígido de separación entre los “poderes” formales del Estado,<sup>16</sup> sus postulados sobre la división tripartita del poder se transformaron en un ideal dogmático del constitucionalismo clásico.

Fue así como el artículo 16 de la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 estableció: “Toda sociedad en la cual no esté asegurada la garantía de los derechos ni determinada la separación de poderes, carece de Constitución”. Previamente, varias

<sup>12</sup> *Ibidem*, Libro XI, capítulo VI, pp. 71-72.

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 73.

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 70.

<sup>15</sup> Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Editorial Ariel, 2a. ed., 1976, p. 55.

<sup>16</sup> *Vid.*, Fix-Zamudio, Héctor, “Valor actual del principio de la división de poderes y su consagración en las constituciones de 1857 y 1917”, en *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, México, UNAM, Año XX, núms. 53-59, enero-agosto de 1967, pp. 32-33; Ovalle, José, “El principio de la división de poderes y el Poder Judicial Federal”, en *Temas y problemas de la administración de justicia en México*, México, UNAM, 1982, pp. 188-193.

de las constituciones de los nuevos estados que integraron la confederación de las colonias americanas habían consagrado tal principio en términos similarmente dogmáticos y categóricos, para quedar por fin plasmado, aunque sólo de manera implícita, en la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787. Cabe observar que, aun cuando el propio Madison aludió en *The Federalist*, número 47,<sup>17</sup> a la obra principal de Montesquieu, ésta no influyó demasiado en los delegados de la Convención de Filadelfia, quienes guiados por su espíritu pragmático no pretendieron ajustarse a determinado modelo teórico sino que, enfrentados a ciertos problemas específicos, procedieron a establecer una separación entre las tres funciones, de acuerdo con un principio mecanicista de “Frenos y Contrapesos” (*Checks and Balances*), para evitar la concentración del poder y controlar su ejercicio.<sup>18</sup>

Asimismo, las ideas de Montesquieu y las de Rousseau —este último propugnador de que el poder supremo descansara en el órgano legislativo, en tanto presunto depositario de la “voluntad general”— se combinaron en diversas proporciones en las constituciones francesas y, mientras la Ley Suprema de 1791 mantenía en equilibrio la influencia de ambos pensadores, por el contrario, la Carta de 1793 se inclinó por el espíritu rusioniano de la absoluta supremacía del cuerpo legislativo y la subordinación de las otras ramas del poder, en tanto que la Constitución del año III (1795) —inspirada en buena parte por Sièyes— llevó a sus últimos extremos la técnica divisoria del poder público.

De este modo, bajo la influencia de la Constitución de los Estados Unidos de 1787, de las constituciones francesas, particularmente de 1793 y 1795, y pasando por la Constitución de Cádiz de 1812 —influida, a su vez, por los revolucionarios franceses, pero un tanto atenuada por la tradición hispánica, previendo así un sistema de monarquía limitada—, penetró en el derecho público mexicano la idea de la “División de Poderes”, que fue consagrada dogmáticamente y con cierto predominio rusioniano en la Constitución de Apatzingán de 1814.<sup>19</sup> A partir de allí, aparece insistentemente en todas las constituciones surgidas con posterioridad a la independencia de México, claro que con cambios en la estructura y funciones de los diversos organismos, según predominaran las ideas de Montesquieu o de Rousseau.<sup>20</sup>

El artículo 49 de la Constitución Federal de 1917, por su parte, establece expresamente:

<sup>17</sup> Cfr., *The Federalist* (47, Madison), New York, The Modern Library, s.f., pp. 313-315.

<sup>18</sup> *Ibidem* (51, Hamilton o Madison), pp. 335-341.

<sup>19</sup> Cfr., Fix-Zamudio, *op. cit.*, *supra*, nota 16, pp. 33-34; Madrid Hurtado, Miguel de la, “División de Poderes y forma de gobierno en la Constitución de Apatzingán”, en *Estudios de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1977, pp. 94 y 102.

<sup>20</sup> *Ibid.*, Fix-Zamudio, *op. ult. cit.*, pp. 35-38 y 52-53.

El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. . . No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso legislar.

Como se observa y haciendo caso omiso de la deficiente redacción de la última parte, la tesis mexicana es que, estrictamente, no hay división de poderes, sino que existe un solo poder y lo que se divide sólo es el ejercicio mismo.

El principio de la “División de Poderes” también está recogido expresamente en las constituciones de las entidades federativas; la mayoría de ellas reproduce, con variaciones de detalle, la fórmula del artículo 49 de la Constitución Federal en el sentido de que el poder del Estado se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial (si bien según una disposición ya derogada de la Constitución de Hidalgo, se llegó también a mencionar, erróneamente, a un “Poder Municipal”) y que los mismos no podrán jamás reunirse en una sola persona o corporación.<sup>21</sup> Conviene señalar que, en realidad, la propia Constitución Federal en diversos artículos parte del supuesto de que el principio de la “División de Poderes” opera tanto en la federación como en los estados, al aludir eventualmente a los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local.<sup>22</sup>

Es necesario advertir que el llamado principio de “División de Poderes” ha sido, desde su formulación por Montesquieu, objeto de críticas severas. La primera de ellas, proveniente de Rousseau, en cuanto a la imposibilidad de que la soberanía o el poder del Estado fueran divididos —la cual, como se apuntó, no es aplicable al caso mexicano, donde se considera al pueblo soberano y lo único que se divide es el ejercicio de la soberanía o del poder—. Asimismo, la imposibilidad de trasladar a la práctica y, sobre todo, al gobierno contemporáneo un esquema de división tajante y separación rígida de funciones o “poderes”, por lo que las condiciones de la vida política exigen más bien una colaboración y coordinación de las distintas funciones. Otra de las más relevantes apunta que, en el terreno de los hechos, la presunta igualdad o el equilibrio de los órganos del poder siempre ha cedido ante el predominio de uno de ellos, etcétera.<sup>23</sup>

<sup>21</sup> Vid., Madrid Hurtado, Miguel de la, “La División de Poderes en las entidades de la federación mexicana”, en *Estudios de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1977, pp. 125 y 130.

<sup>22</sup> Véanse, por ejemplo, los artículos 27, 55- fracción V, 56, 71- fracción III, 73- fracción III, 76, fracciones IV, V y VI, 82, fracción VI, 97, 108, 115, 120, 122, 130, 132, 133 y 135 de la Constitución Federal (Cfr. *ibidem*, p. 117).

<sup>23</sup> Vid., Carpizo, *op. cit.*, *supra*, nota 1, pp. 199-200; Madrid Hurtado, *op. cit.*, *supra*, nota 21, pp. 120-124.

En realidad, a pesar de la consagración formal del principio tradicional de la “División de Poderes” —ajeno, como se apuntó, a la idea subyacente y objetivo primordial de Montesquieu—, las propias, constituciones mexicanas se han alejado en cierta medida de la rigidez de dicho principio. Piénsese, por ejemplo, como excepciones importantes al mismo, la concesión de facultades extraordinarias al Poder Ejecutivo para legislar bajo determinadas circunstancias, prevista por la Constitución Federal<sup>24</sup> y la mayoría de las constituciones de las entidades federativas;<sup>25</sup> o bien la jurisdicción sobre conflictos laborales y controversias administrativas atribuida por la propia Constitución federal y varias constituciones locales a órganos ubicados fuera del “Poder Judicial” y dentro, aunque con autonomía, del “Poder Ejecutivo”.<sup>26</sup>

Además de las excepciones propiamente dichas y mencionadas en el párrafo anterior, los preceptos de algunas constituciones locales aclaran expresamente que el sentido de la “División de Poderes” es relativo: así, la Constitución de Baja California (artículo 11) y la de Michoacán (artículo 17) establecen que los mencionados poderes actúan separada y libremente, “pero cooperando en forma orgánica a la realización de los fines del Estado”; la de Chiapas (artículo 11) prevé que los poderes funcionen con absoluta independencia y sólo conserven la necesaria armonía entre sí, para la marcha propia y correcta de la administración pública; la de Puebla no habla de poderes (artículos 21, 22, 23, 25, 64, 72, 78 y demás relativos), sino que establece que el poder público del Estado se encuentra dividido para el ejercicio de sus funciones en depar-

<sup>24</sup> Cfr., artículo 49 constitucional. Incluso, como resultado de una costumbre constitucional originada desde el siglo pasado, durante el periodo de 1917 a 1938 —año en el cual se modificó formalmente la Constitución y en 1951 nuevamente para quedar como a la fecha— la mayor parte de la legislación común y hacendaria de esa época fue obra del ejecutivo, sin que se presentaran las circunstancias previstas por el artículo 29 constitucional (*vid.*, Orozco Henríquez, José de Jesús, *El Derecho Constitucional Consuetudinario*, México, UNAM, 1983, pp. 110-112).

<sup>25</sup> Así, por ejemplo, los artículos 17 de la Constitución de Campeche, 20 y 33 fracción XXI de Colima, 33 fracción XI de Chiapas, 64 fracción XI de Durango, 23 fracción XIX de Jalisco, 70 fracción XXXVIII del Estado de México, 62 de Oaxaca, 63 fracción XXXII de Querétaro y 64 fracción XXXIII de Sonora; con carácter, más limitado, artículos 44 fracción II de Sinaloa, así como 29 y 68 fracción XVII de Tabasco; en tanto que las constituciones de Chihuahua, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Michoacán y Yucatán son omisas al respecto y la de Nuevo León lo prohíbe expresamente (artículo 64, fracción III). Al respecto, Miguel de la Madrid advierte la necesidad de que se afinen los textos correspondientes, como lo han hecho ya algunos estados, para eliminar la vaguedad y precisar las hipótesis de concesión de facultades extraordinarias y la naturaleza, condiciones y límites de éstas (*vid.*, *op. cit.*, *supra*, nota 21, pp. 125-127).

<sup>26</sup> Cfr., artículo 104-fracción I, párrafo segundo de la Constitución Federal. Asimismo, como se señalará más adelante, en algunas entidades federativas se han establecido tribunales administrativos y fiscales.

tamentos.<sup>27</sup> En general, al no ser posible adaptar ni aun en el esquema constitucional la clásica y rígida doctrina de la estricta separación de funciones y de “poderes” —que, como se ha reiterado, no la postuló Montesquieu—, las constituciones de las entidades federativas establecieron diversas formas de colaboración de los distintos órganos del poder con respecto a una misma función, como el otorgamiento de facultades que materialmente no corresponden a la naturaleza del órgano facultado, atribuciones de un órgano para revisar los actos de los otros, facultades de nombramiento y destitución de unos órganos sobre otros y la suplencia de los titulares de un órgano por la intervención de los titulares de otro.<sup>28</sup>

No obstante lo anterior, es posible todavía rescatar del llamado principio de la “División de Poderes” la idea primordial consistente en el reparto del poder entre diferentes órganos, no tanto para aislarlos recíprocamente, sino para permitir un control recíproco de los unos sobre los otros; esto no sólo para impedir la concentración de un poder excesivo en las manos de un solo órgano —concentración que sería peligrosa para la democracia—, sino para garantizar la regularidad del funcionamiento de diferentes órganos.<sup>29</sup> Como apunta Loewenstein: “La separación de poderes no es sino la forma clásica de expresar la necesidad de distribuir y controlar respectivamente el ejercicio del poder político”.<sup>30</sup> Miguel de la Madrid, por su parte, expresa: “La idea matriz de la división de poderes, o sea la dispersión de la actividad del Estado en varios órganos corresponsables y coordinados, como elemento de equilibrio y autocontrol del ejercicio del poder político que asegura un poder lo más alejado de la arbitrariedad y el abuso, en obsequio de la libertad de los hombres, sigue teniendo amplísimas perspectivas.”<sup>31</sup> Incluso, para Fix-Zamudio: “En la actualidad, no es tan importante, como en la con-

<sup>27</sup> Cfr., Madrid Hurtado, *op. cit.*, *supra*, nota 21, p. 125.

<sup>28</sup> *Vid.*, *Ibidem*, pp. 137-135.

<sup>29</sup> Cfr., Kelsen, *op. cit.*, *supra*, nota 7, p. 492. En este sentido, “La Institución de la Jurisdicción Constitucional no está, de ninguna manera, en contradicción con el principio de la separación, por el contrario, es una afirmación de éste” (*Ibidem*).

<sup>30</sup> Loewenstein, *op. cit.*, *supra*, nota 15, p. 55. Incluso, este autor llegó a considerar que el principio clásico de la división de poderes estaba superado, por lo que propuso otra clasificación que estimaba más idónea con la moderna sociedad de masas: a) La decisión política conformadora o fundamental (*policy determination*); b) La ejecución de la decisión (*policy execution*); y c) El control político (*policy control*); (cfr., *Ibidem*, p. 62).

<sup>31</sup> Madrid Hurtado, *op. cit.*, *supra*, nota 21, p. 124. Como advierte el distinguido tratadista Tena Ramírez: “Más que la separación concreta de poderes que propuso Montesquieu, es el principio de su doctrina lo que importa salvar. Que por la naturaleza misma de las cosas el poder limite al poder, es la fórmula sencilla y genial que admite aplicarse por igual a cualquier otro que invente el hombre, en su anhelo nunca cumplidamente satisfecho de impedir el abuso del poder” (Tena Ramírez, Felipe, “La crisis de la división de poderes”, en *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, México, núms. 35 y 36, julio-diciembre de 1947, p. 123).



cepción clásica, que cada uno de los tres cuerpos del gobierno ejercite las funciones que le dan su calificativo, y que sólo como una excepción pudo ejercitar las correspondientes a los otros dos, pues lo que debe importarnos ahora es la *autonomía* de la función, independientemente del departamento del poder a que se atribuyan.”<sup>32</sup>

## 2. LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL ORGANISMO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y EL DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Siguiendo al modelo estadounidense, el sistema federal mexicano —tanto en las constituciones de 1824 y 1857, como en la vigente de 1917— ha establecido un doble sistema de tribunales: los de la federación, para la aplicación de las leyes emanadas del Congreso de la Unión y los estatales o locales, para la aplicación de las leyes expedidas por las legislaturas de los estados (para el Distrito Federal, también existen tribunales locales con competencia para aplicar las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, cuando actúa como órgano legislativo local para el Distrito Federal).

Aun cuando, de acuerdo con el régimen angloamericano, cada sistema de tribunales debería funcionar en forma completamente independiente, atendiendo los asuntos que son de su exclusiva competencia y resolviéndolos en forma definitiva, sin intervención alguna de los tribunales del otro sistema —lo cual, en buena medida, operó bajo la Constitución de 1824—, la evolución del constitucionalismo mexicano ha diluido tal separación. En efecto, por una parte, el artículo 104, fracción I, de la Constitución federal de 1917, previó la facultad de la parte actora para someter a su elección, ante tribunales locales o de la federación, aquellas controversias sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales, cuando sólo afecten intereses particulares, tal y como ocurre por lo general con los conflictos de naturaleza mercantil. Asimismo, la fracción XII del artículo 107 constitucional prevé la posibilidad de que el juicio de amparo promovido contra actos de jueces locales que violen los artículos 16, 19 y 20 de la Constitución federal, sea conocido por el tribunal superior del que dependan aquellos jueces.<sup>33</sup>

Por otra parte, a diferencia del sistema estadounidense donde la Suprema Corte sólo puede revisar las resoluciones de los tribunales esta-

<sup>32</sup> Fix-Zamudio, *op. cit.*, *supra*, nota 16, p. 73. “El problema no radica en determinar si los tribunales administrativos deben formar parte, o no, del departamento ejecutivo, sino si están dotados de la debida imparcialidad para dictar sus fallos, con independencia de si estos últimos pueden ser revisados posteriormente por las autoridades judiciales” (*Ibidem*).

<sup>33</sup> *Vid.*, Ovalle, José, “El poder judicial en las entidades federativas”, en *Temas y problemas de la administración de justicia en México*; México, UNAM, 1982, pp. 213-215.

tales más altos cuando se encuentran involucradas cuestiones sobre derecho federal (constitucional u ordinario),<sup>34</sup> en México, a través de la evolución del juicio de amparo —en lo que se conoce como “amparo de la legalidad” o “amparo casación”—, se ha centralizado en la Suprema Corte de Justicia la interpretación y aplicación de todo el derecho, ya sea federal o local, al extenderse el alcance protector del amparo a la revisión de la legalidad de las sentencias pronunciadas en última instancia por todos los tribunales de los estados. De este modo, se puede afirmar que el sistema judicial mexicano se encuentra unificado, ocupando los tribunales locales las escalas inferiores e intermedias y los tribunales federales las de mayor jerarquía, en tanto que en estos últimos se concentran todos los asuntos judiciales del país.<sup>35</sup> Cabe observar, sin embargo, que la unificación de la jurisdicción no constituye un sistema contrario al régimen federal, como lo demuestran los ordenamientos de Canadá y República Federal de Alemania, donde sólo existe un organismo judicial en el cual los tribunales de primera y segunda instancia se encuentran en las entidades federativas y los de última instancia corresponden a la federación; incluso, en el régimen federal de Venezuela, todos los órganos judiciales tienen carácter nacional.<sup>36</sup>

Conviene aludir aquí a otra diferencia importante entre el sistema jurídico mexicano y el angloamericano: En este último, de conformidad al artículo VI, sección 2, de la Constitución de los Estados Unidos y su interpretación por la Suprema Corte, todo juez, ya sea federal o estatal —incluso un juez de paz—, no sólo se encuentra autorizado, sino obligado a rehusarse a aplicar cualquier “ley” que se oponga a la Constitución federal. En cambio, no obstante que el artículo 133 de la Constitución Federal Mexicana —siguiendo a aquella disposición de la de los Estados Unidos—, prescribe que “Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los estados”, de acuerdo con el criterio sustentado por la sala auxiliar de la Suprema Corte de Justicia, la facultad para declarar la inconstitucionalidad de una ley se ha reservado al organismo judicial de la federación.<sup>37</sup>

Precisamente, se considera que la Suprema Corte de Justicia debiera modificar su criterio y, ateniéndose al texto y espíritu del artículo 133

<sup>34</sup> Véase la sección 1257 del título 28 del *United States Code* y los casos *Martin vs. Hunter's Lessee* (1 Wheat 3D4-1816) y *Erie Railroad Co. vs. Tompkins* (304 U. S. 64-1938).

<sup>35</sup> *Id.*, Baker, Richard D., *Judicial Review in Mexico. A Study of the Amparo Suit*, Austin Texas, 1971, pp. 119-123; Fix-Zamudio, Héctor, *El juicio de Amparo*, México, Editorial Porrúa, S. A., 1964, pp. 258-265.

<sup>36</sup> *Cfr.*, Fix-Zamudio, Héctor, “La Administración de Justicia”, en *Temas y Problemas de la Administración de Justicia en México*, México, UNAM, 1982, pp. 131-132.

<sup>37</sup> *Cfr.*, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, tomo CXVIII, p. 126.

constitucional, facultar también a los tribunales locales para ejercer el control de la constitucionalidad de todo acto gubernamental<sup>38</sup> —teniendo en cuenta que, incluso, la unidad de la interpretación constitucional no se afecta, pues la resolución del juez local continúa siendo susceptible de reclamarse ante la justicia federal—. En realidad, como apunta el profesor Cox, “el apoyo para incrementar las funciones del poder judicial también proviene de la filosofía básica de la separación de poderes, la cual no sólo busca oponer un centro de poder a otro sino incrementar los lugares, a los cuales el ciudadano puede acudir en desagravio”.<sup>39</sup> Todo sistema democrático requiere de una válvula de seguridad *a posteriori* (después de que la mayoría haya legislado), ya que antes de que se apruebe una ley, grupos minoritarios pueden carecer de la información necesaria para articular una posición o de los medios para que ésta sea escuchada, o bien, que los efectos de cierta ley sobre determinados sectores de la sociedad sean imprevisibles. El control judicial de la constitucionalidad de las leyes es, pues, un mecanismo adecuado para proteger a grupos minoritarios de la tiranía de las mayorías<sup>40</sup> y garantizar la regularidad constitucional de los actos gubernamentales.

Por último, con respecto a la distribución de competencias es necesario también señalar que el artículo 106 de la Constitución Federal, atribuye a la Suprema Corte de Justicia la solución de los conflictos de competencias que se susciten entre los tribunales de la federación, entre éstos y los de los estados o entre los de un estado y los de otro.

### 3. EL ORGANISMO JUDICIAL EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

En términos generales, el organismo judicial en las entidades federativas se suele integrar por un órgano superior, al cual se denomina *Supremo Tribunal de Justicia* o *Tribunal Superior de Justicia* —mismo que funciona como tribunal de segunda instancia—, y por los juzgados de primera instancia y de mínima cuantía. Frecuentemente, también se integran por juzgadores de cuantía intermedia entre los de mínima cuantía y los de primera instancia.<sup>41</sup> En las próximas páginas se analizará la organización y estructura del “poder judicial” en las entidades

<sup>38</sup> Vid., Carpizo, Jorge, “La Interpretación del Artículo 133 Constitucional”, en *Estudios Constitucionales*, México, UNAM, 1980, pp. 35-37 y 41; Martínez Báez, Antonio, “El indebido monopolio del Poder Judicial de la Federación para conocer de la constitucionalidad de las leyes”, en *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, México, UNAM, tomo IV, núm. 15, 1942, pp. 245-249.

<sup>39</sup> Cox, Archibald, *The Role of the Supreme Court in American Government*, New York, Oxford University Press, 1976.

<sup>40</sup> Vid., Orozco Henríquez, José de Jesús, “Seguridad Estatal y Libertades Políticas en México y Estados Unidos”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, UNAM, Nueva Serie, año XV, núm. 44, mayo-agosto de 1982, pp. 561-566.

<sup>41</sup> Vid., Ovalle, *op. cit.*, *supra*, nota 33, pp. 222-228.

federativas, puntualizando la existencia o ausencia de instrumentos jurídicos para lograr que los tribunales puedan actuar con autonomía e independencia frente a los otros organismos del poder —las llamadas “garantías judiciales”—, así como la conveniencia de adoptar ciertas medidas que contribuyan a mejorar la administración de justicia.

### A) *Designación*

La gran mayoría de las constituciones locales<sup>42</sup> establecen que el nombramiento de los magistrados de los tribunales superiores o supremos debe ser hecho por el gobernador del estado, con la aprobación del congreso local,<sup>43</sup> algunas de las cuales prevén que si éste no se encuentra en sesiones la aprobación respectiva puede otorgarla la diputación permanente;<sup>44</sup> cabe destacar aquí que la Constitución de Tabasco dispone que el nombramiento respectivo lo otorga el gobernador, a propuesta del pleno del tribunal superior, con la aprobación del congreso local o la comisión permanente. Un número menor de constituciones atribuyen el nombramiento de los magistrados al congreso local, ya sea a propuesta directa<sup>45</sup> o en terna<sup>46</sup> del gobernador, a propuesta en terna de los ayuntamientos,<sup>47</sup> o bien sin que medie propuesta alguna.<sup>48</sup>

En cuanto a los jueces de primera instancia, casi todas las constituciones prevén que sean nombrados libremente por el pleno del tribunal superior o supremo, si bien algunas lo sujetan a la propuesta directa<sup>49</sup> o en terna<sup>50</sup> del ejecutivo e, incluso, la Constitución de Hidalgo dispone que el nombramiento lo otorgue el gobernador a propuesta en terna del tribunal superior; con respecto a los jueces de mínima cuantía, también por lo general se faculta para el efecto al pleno del tribunal superior o supremo, aun cuando algunas constituciones lo sujetan a la propuesta en terna de los ayuntamientos,<sup>51</sup> en tanto que la de Chiapas faculta

<sup>42</sup> El presente estudio se basó, fundamentalmente, en el texto de las constituciones locales aparecido en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Constituciones de los Estados de la Federación*, México, Secretaría de Gobernación, 1980; con cierta actualización obtenida de la consulta del Acervo Legislativo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

<sup>43</sup> Tal es el caso de las constituciones de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Colima, Chiapas, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora y Veracruz.

<sup>44</sup> Como ocurre en Baja California, Baja California Sur, Campeche, Hidalgo, México, Michoacán, Quintana Roo y Veracruz.

<sup>45</sup> Como en Tlaxcala y Zacatecas.

<sup>46</sup> Así lo disponen las constituciones de Chihuahua y Puebla.

<sup>47</sup> Como en Coahuila y Durango.

<sup>48</sup> Tal es el caso de Querétaro, Tamaulipas y Yucatán.

<sup>49</sup> Como en Nuevo León.

<sup>50</sup> Como en Morelos y Tamaulipas.

<sup>51</sup> Así ocurre en Morelos, Tamaulipas y Zacatecas.

directamente a los ayuntamientos para que hagan el nombramiento de los llamados “jueces rurales”.

Es necesario advertir —siguiendo al maestro Fix-Zamudio— que nada se lograría, aun en el supuesto de que pudieran introducirse en un futuro cercano reformas sustanciales en la estructura y funcionamiento de los tribunales locales, si previamente no se analiza y se inician modificaciones para instrumentar un sistema idóneo de preparación y selección de los jueces.<sup>52</sup> En la actualidad, es suficiente el título de licenciado en derecho para ingresar en cualquier cargo judicial —si bien, en algunos casos, ni siquiera esto para los juzgados de mínima cuantía— y sólo de manera específica se exige para los magistrados —a excepción del estado de Quintana Roo— y la mayoría de los jueces de primera instancia, determinado tiempo de ejercicio profesional; por lo que la preparación de los jueces locales recae exclusivamente en las escuelas y facultades de derecho, muy pocas de las cuales cuentan con estudios de posgrado y ninguna de ellas con cursos de especialización judicial. Así pues, es urgente que en las entidades federativas se establezcan escuelas judiciales —pudiendo estar vinculadas con las facultades de derecho locales— para preparar y capacitar al personal del organismo judicial y a quienes aspiren a ocupar algún puesto en el mismo, de manera similar al Instituto de Especialización Judicial, creado en diciembre de 1977 por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

En general se podrían conservar los sistemas actuales de designación de funcionarios judiciales pero unidos a los métodos de preparación de los aspirantes a la judicatura y de actualización y perfeccionamiento permanente de los jueces en funciones —a través del establecimiento de escuelas judiciales—, complementándolos también con la participación consultiva de comisiones de nombramientos judiciales (integradas por jueces, abogados y representantes de los justiciables) y la celebración de exámenes de oposición o concursos de méritos.<sup>53</sup>

## B) *Inamovilidad*

La gran mayoría de las constituciones no prevé el sistema de inamovilidad de los jueces (a través del cual éstos permanecen en el ejercicio de sus funciones hasta la edad de retiro salvo que sean destituidos por mala conducta mediante procedimiento contradictorio), sino que predomina la designación por un periodo determinado de tiempo que generalmente coincide con el periodo del ejecutivo correspondiente (seis

<sup>52</sup> Véase el excelente estudio de Héctor Fix-Zamudio, “Preparación, selección y nombramiento de los jueces”, en *Revista de Derecho Procesal*, Chile, año VIII, 1978, núm. 12, pp. 25-64.

<sup>53</sup> *Cfr.*, *Ibidem*, p. 63.

años), si bien admiten la reelección.<sup>54</sup> En efecto, sólo cuatro constituciones establecen la inamovilidad instantánea para los magistrados del tribunal superior o supremo,<sup>55</sup> otras tres la prevén para el caso de que se les ratifique para un segundo periodo<sup>56</sup> y una para el caso de un tercer periodo;<sup>57</sup> las constituciones de Chiapas y Nuevo León, por su parte, también prevén que, a propuesta del ejecutivo —después de cinco y cuatro años, respectivamente, de servicios—, el congreso otorgue la inamovilidad al magistrado. En cuanto a los jueces, sólo la Constitución de Aguascalientes establece la inamovilidad instantánea; la de Campeche y la del Estado de México la disponen para el segundo periodo, en tanto que la de Nuevo León después de tres años, previa propuesta en ese sentido del ejecutivo al tribunal superior.

Es claro que la carencia de inamovilidad determina la falta de seguridad de los jueces locales, repercutiendo en su grado de independencia respecto de los otros organismos del poder, especialmente del ejecutivo, al cual deben en buena medida su nombramiento. Lo anterior se agrava en tanto que gran número de las constituciones locales —siguiendo las disposiciones contenidas en los párrafos sexto y séptimo del artículo 111, recientemente derogado de la Constitución federal— facultan a los gobernadores para pedir a los congresos locales la destitución, por “mala conducta”, de los magistrados y jueces.<sup>58</sup> El problema se agudiza cuando las leyes orgánicas no reglamentan de manera precisa lo que debe entenderse por “mala conducta” e, incluso, algunas, de ellas como la de Colima, llegan al extremo de considerar suficiente para la destitución la expedición de un simple “voto de censura” por el gobernador hacia algún funcionario judicial (artículo 12).

Así pues, es indispensable que se garantice la autonomía del organismo judicial en las entidades federativas, para lo cual se requiere establecer ampliamente el sistema de inamovilidad judicial y derogar, como ha ocurrido a nivel federal, la facultad del ejecutivo para solicitar al congreso la destitución por “mala conducta” de los funcionarios judiciales. No obstante esto último, es urgente que se reglamente adecuadamente el sistema de responsabilidad de los jueces, en especial la de carácter disciplinario, así como la penal e incluso la civil.

### C) Carrera judicial

Como apunta Héctor Fix-Zamudio, la carrera judicial no consiste úni-

<sup>54</sup> A excepción de la de San Luis Potosí, que dispone la renovación total del Tribunal cada cuatro años.

<sup>55</sup> Aguascalientes, Hidalgo, Sinaloa y Tabasco.

<sup>56</sup> Campeche, México y Sonora.

<sup>57</sup> Michoacán.

<sup>58</sup> Así, por ejemplo, las constituciones de Baja California, Baja California Sur, Campeche, Colima, México, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tabasco y Veracruz.

camente en el establecimiento de un simple escalafón, sino que implica una serie de presupuestos indispensables, como los relativos al ingreso por concurso u oposición, permanencia, ascenso por méritos, reconocimiento de la autoridad y prestigio de los funcionarios judiciales remuneración decorosa, adecuado sistema de retiros y jubilación, etcétera.<sup>59</sup> Es claro que, no obstante ciertos intentos modestos en este sentido, no se ha logrado establecer en la práctica una verdadera carrera judicial. Entre tales intentos se puede mencionar sólo el que algunas constituciones locales prevén que la remuneración de los juzgadores, al menos la de los magistrados, no pueda disminuirse durante el ejercicio del cargo, para evitar presiones económicas de las otras ramas de gobierno,<sup>60</sup> así como ciertas preferencias para ascender en la jerarquía judicial a aquellos juzgadores o agentes del ministerio público que se hayan distinguido por su capacidad, eficiencia y honestidad.<sup>61</sup> Por otra parte, en detrimento también de la autonomía del organismo judicial, algunas constituciones locales —como las de Puebla y San Luis Potosí— disponen expresamente formas de intervención del ejecutivo en las funciones judiciales, al facultarlo para supervisar éstas, requerir informes sobre las mismas o realizar visitas a los juzgados.

En este sentido, con el fin de otorgar o perfeccionar las garantías de autonomía y estabilidad de los jueces, así como su capacidad y responsabilidad, es conveniente que se estructure una auténtica carrera judicial en las entidades federativas, con cierta flexibilidad que permita el ingreso directo de otros profesionistas jurídicos a todos los niveles de la jerarquía judicial, para evitar la formación de una casta judicial hermética. Asimismo, con el objeto de garantizar los beneficios de la carrera judicial, así como la vigilancia de la independencia, eficiencia, disciplina y honestidad de los tribunales locales, debiera eliminarse todo género de intervención del ejecutivo en la función judicial y, en su lugar, establecer, como lo sugiere Fix-Zamudio, un organismo —que podría denominarse “consejo judicial”— similar a los que ya operan en otros países, tanto europeos como latinoamericanos;<sup>62</sup> dicho organismo, integrado mayoritariamente con representantes de los tribunales, pero con la participación de los otros dos organismos del poder, se encargaría de instrumentar y vigilar la selección de los funcionarios judiciales a través de concursos de oposición, conocer de las quejas contra los jueces e imponer las medidas disciplinarias respectivas, diseñar una política judicial, proteger los intereses de los jueces y los justiciables y, en general, procurar una adecuada administración de justicia. Incluso,

<sup>59</sup> Cfr., Fix-Zamudio, Héctor, *Constitución y Proceso Civil en Latinoamérica*, México, UNAM, 1974, pp. 42-43.

<sup>60</sup> Véanse, por ejemplo, las constituciones de Guanajuato y Tabasco.

<sup>61</sup> Como ocurre en Veracruz.

<sup>62</sup> Vid., Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, *supra*, nota 59, pp. 43-46.

también siguiendo al maestro Fix-Zamudio, para garantizar una auténtica autonomía financiera del organismo judicial, se podría estudiar la posibilidad de establecer un porcentaje mínimo del presupuesto estatal para financiar las actividades judiciales, como ocurre en Costa Rica.<sup>63</sup>

En general, deben aprovecharse las ventajas de la estructura federal que permite la diversidad local y, haciendo uso de la atinada facultad para iniciar leyes que la gran mayoría de las constituciones locales confiere a los tribunales superiores o supremos,<sup>64</sup> proponer medidas idóneas para mejorar la administración de justicia en las entidades federativas. Sin embargo, por lo pronto y tomando en cuenta la frecuente ausencia de las condiciones elementales para el desempeño de la función judicial local, cabría reflexionar sobre la necesidad de que la Constitución federal establezca las bases mínimas que aseguren la autonomía del organismo judicial en las entidades federativas y las demás garantías necesarias para que los magistrados y jueces locales puedan desempeñar con eficacia y justicia sus funciones.<sup>65</sup> Es claro que, para intentar una reforma judicial a fondo, ésta debe ser precedida de estudios pluridisciplinarios y empíricos sobre la administración de justicia en las entidades federativas, de donde surge la necesidad inaplazable de que tanto juristas como sociólogos, economistas, administradores públicos y politólogos empiecen a proporcionar la base empírica para tan fundamental tarea.

<sup>63</sup> *Ibidem*, p. 42.

<sup>64</sup> Así lo disponen todas las constituciones de las entidades federativas, salvo las de Guanajuato, Guerrero, Nuevo León, Puebla y Quintana Roo.

<sup>65</sup> De esta opinión participa el profesor José Ovalle, *op. cit.*, *supra*, nota 33. pp. 218-219.