

EL SISTEMA FEDERAL COMO BASE PARA LA DEFINITIVIDAD DE LAS RESOLUCIONES JUDICIALES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DE MÉXICO

Oscar Gildardo CABAÑAS NAVARRETE

El título del tema que se presenta sugiere dos interrogantes inicialmente: ¿Son definitivas las resoluciones judiciales dictadas en los Tribunales Superiores de Justicia de los estados miembros de la Federación mexicana? ¿Cómo debe establecerse el sistema federal para que sea el fundamento y la garantía de la definitividad de dichas resoluciones?

Ambas preguntas llevan implícito el reconocimiento de que México es un país central y no federal, al menos en la práctica jurídica. No obstante que los Constituyentes de 1824, 1857 y 1917, estipularon en las respectivas Constituciones políticas que el Estado mexicano adoptaría el régimen federal.

En este sentido, considero indispensable comenzar con el tema del federalismo para hacer notar, con base en su contenido, que la situación en la que se encuentra el ejercicio de los poderes judiciales locales obedece a un régimen de corte central.

Lo primero que hay que considerar en torno al sistema federal es que éste pertenece a una modalidad de Estado, entendido éste como un ente al que la Constitución le reconoce personalidad jurídica, y no a alguna forma de gobierno, ya que ésta representa a los órganos del Estado que ejercen las funciones del poder público.

La concepción y la naturaleza jurídica del Estado federal son múltiples; su variación se debe a diversas circunstancias: la ubicación geográfica y temporal de una determinada sociedad; las experiencias de los forjadores del Estado federal y la finalidad o ideal que se persiga. Además se presentan variaciones de país a país, ya sea que se fortalezca, redefina, o bien, que desaparezca para reaparecer reno-

vado más tarde. Mucho tienen que ver las necesidades y demandas de cada nación:

Puede constituir un medio para evitar la fragmentación del país, quizá sea un instrumento para preservar antiguas libertades locales; tal vez sea un modo de evitar la excesiva concentración del poder; puede ser un mecanismo para proteger privilegios de oligarquías locales.¹

Esta divergencia está presente también en el significado etimológico que se le da al propio término. Aunque su origen etimológico sea uno, el vocablo latino *foedus*.

Para Leonel Lozano² la palabra latina significa “unión, liga o pacto”, precisando que desde el siglo XVII indica la organización de una comunidad jurídica compuesta por varios estados con libre determinación y codecisión de sus miembros.

Con otro criterio, Daniel Elazar³ le otorga al término *foedus* el significado de convenio, ya que este concepto en cualquiera de sus formas, en este caso en torno a las relaciones federales, refiere tres elementos: la asociación entre individuos, grupos y gobiernos; las relaciones cooperativas que dan realidad a la asociación, y la negociación entre socios como base para compartir el poder.

Otro significado es aportado por Burgoa; para él *foedus* implica alianza o pacto de unión, afirmando por ello que un Estado federal es precedido por estados independientes que son los que lo conforman. Esta creación requiere tres supuestos que denomina lógico-jurídicos y prácticos: “La independencia previa de Estados soberanos, la unión formada por ellos y el nacimiento de un nuevo Estado que los comprenda a todos sin absorberlos”.⁴

¹ Murilo de Carvalho, José, “El federalismo brasileño: perspectiva histórica”, en Hernández Chávez, Alicia, *¿Hacia un nuevo federalismo?*, México, El Colegio de México-FCE, 1996, p. 34.

² Lozano Domínguez, Leonel, *Federalismo y medio ambiente en México y Alemania*, México, Fundación Friedrich Ebert, 2002, p. 9.

³ Elazar J. Daniel, “Estados Unidos: La no centralización constitucionalizada”, en Hernández Chávez, Alicia, *op. cit.*, nota 1, p. 153.

⁴ Burgoa O., Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 14a. ed., México, Porrúa, 2001, p. 407. En este sentido Gámiz Parral expresa que el “federalismo viene del concepto de federación, éste a su vez del vocablo latino *foedus* o *federare* (*foederare*, escribe Burgoa), que expresa ligar, unir o alianza; por lo que consecuentemente un Estado federal será aquel que fue formado por varios estados o entidades que permanecen separados antes del pacto”. Gámiz Parral, Máximo N., *Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas*, 2a. ed., México, UNAM, 2000, p. 55.

El federalismo no sólo es concebido desde la perspectiva etimológica, la doctrina se ha encargado de proponer otros criterios generados por la dinámica social, política, económica y jurídica.

Uno de ellos, corresponde al que se ha denominado “federalismo dual”⁵ o “federalismo coordinado”,⁶ que es aquel sistema que establece dos esferas de competencia con funciones equilibradas, no subordinadas y no interrelacionadas (esta última permite tomar decisiones finales): una corresponde al poder federal y la otra al poder estatal o local.

La naturaleza jurídica de esta forma federal, se basa en una interpretación histórica-política de la Constitución norteamericana⁷ para sostener que el Estado federal tiene una soberanía compartida por un orden federal y por otro local.

El “federalismo orgánico”, en las palabras de Gamas Torruco, o “federalismo centralizado” para Fernández Segado, es otra forma de Estado que se concibe como un sistema en el que el gobierno federal tiene preeminencia sobre los gobiernos locales, debido a sus amplias facultades. Esto indica un deslizamiento del federalismo hacia la descentralización administrativa, en la que lo local tendrá que depender de lo nacional y de las decisiones del poder central.

Dentro de este tipo de federalismo se reconocen como supuestos esenciales: “el inequívoco predominio del poder nacional o central, la naturaleza jerárquica del poder y de la autoridad y la existencia de una relación de dependencia de unos poderes respecto a otros”.⁸

⁵ Elazar J. Daniel, “Estados Unidos: La no centralización constitucionalizada”, en Hernández Chávez, Alicia, *op. cit.*, nota 1, pp. 169 y 170.

⁶ Gamas Torruco, José, *Derecho constitucional mexicano. Teoría de la Constitución. Origen y desarrollo de las Constituciones mexicanas normas e instituciones de la Constitución de 1917*, México, Porrúa, 2001, pp. 255-257. Agrega que esta modalidad es difícil de consolidarse por la necesidad de actuar como unidad en lo internacional.

⁷ Esta interpretación tiene explicación con las palabras de Burgoa: “...los estados, al unirse en una federación, crean una entidad distinta de ellos con personalidad jurídico-política propia, dotada de órganos de gobierno, cediendo parte de su soberanía en aquellas materias sobre las cuales hayan renunciado a ejercerla, para depositar el ‘poder soberano cedido’ en un nuevo Estado”, Burgoa, Ignacio, *op. cit.*, nota 4, pp. 410 y 411.

⁸ Fernández Segado, Francisco, “Reflexiones críticas en torno al federalismo en América Latina”, en Serna de la Garza, José Ma. (coord.), *Federalismo y regionalismo. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 2002, pp. 116-118. Leonel Lozano apunta que la descentralización: “...al transferir a los gobiernos locales atribuciones, recursos, información y decisiones, descongestiona el pesado proceso de gobierno, diluye la centralización improductiva y da mayor consistencia al conjunto del estado y a la sociedad misma”, agrega: “fortalece la autonomía

Otra faceta del federalismo, es el originalmente denominado “federalismo cooperativo”. Esta teoría fue sustentada por Grodzins⁹ en 1966 para refutar la tesis de la “tarta de tres estratos”, en la que se representaba la separación de los poderes nacional, estatal y local del sistema federal norteamericano. Grodzins haría uso de la tarta jaspeada (*marble cake* o *rainbow cake*) que se caracteriza por mezclar ingredientes de diferentes colores sin separarlos, para indicar que el sistema es una copartición no rígida de poderes y funciones básicamente entre lo federal y lo estatal,

Según Gamas Torruco, en el federalismo cooperativo la distribución de competencias no es discutible porque cada cual conserva las suyas “tanto el gobierno federal como los gobiernos provinciales colaboran sostenidamente cada uno en su zona competencial, poniendo en común sus respectivas facultades y recursos para la realización de determinados fines”.¹⁰ Sin embargo esta cooperación no es sólo legal sino a través de programas y planes; incluso pueden llegar a imperar frente al régimen de competencias en aras del bienestar social.

Como es de notarse, los argumentos anteriores no son del todo congruentes. Las variaciones que se han presentando después del primer federalismo tienden hacia el centralismo. El federalismo ha tenido como primera tarea organizar, unir y fortalecer un grupo de regiones, antes sometidas por un Estado unitario, para combatir fuerzas de dominio externas. Una vez que se logra este propósito, que se logra combatir victoriosamente la dependencia política, se crea un orden que respeta las particulares de cada comunidad. Esto debe suponer que no se pretende un régimen central como al que se estaba subordinado. Lo que se busca es que el poder político se divida y no que sea delegado a órganos centrales que concentren nuevamente el poder absoluto. Por ello se implantan constitucionalmente dos órdenes de gobierno: uno concerniente a los asuntos que repercuten en la Unión y otro que se le otorga a cada entidad que esté integrada en la federación para que se rijan, ya que presentan

y la personalidad de otros centros de gobierno y reconoce la pluralidad, contrastes y deseos de la comunidad política”. Lozano Domínguez, Leonel, *op. cit.*, nota 2, p. 33.

⁹ *Apud.* Fernández Segado, Francisco, *op. cit.*, nota 8, pp. 121 y 122.

¹⁰ Gamas Torruco, José, *op. cit.*, nota 6, p. 257. Es esta la modalidad que buscan los Estados federales, “porque parece ofrecer solución a la necesidad de mantener un gobierno que consolide y unifique, y una pluralidad de unidades que no sólo mantengan su autonomía y funciones tradicionales, sino que además participen activamente en el proceso político total”. *Ibidem*, p. 261.

especificidades de carácter cultural. Esta determinación de competencias no le da a un orden superioridad sobre el otro; la única subordinación es a la Constitución. Es una solución a la pluralidad y un acuerdo de respeto y mutuo apoyo. Es esta la dirección que debe seguir cada Estado de tipo federal.

En particular, para el caso de México son varios los factores que influyeron a registrar un sistema federal. Se menciona entre ellos a las diputaciones provinciales, la influencia del modelo norteamericano, el desacuerdo con el régimen unitario que había existido y diversas influencias ideológicas europeas.

Lo cierto es que la pluralidad de grupos, comunidades, cultura, espacios geográficos y manifestaciones de poder siempre han existido. Estas diferencias hacen que se exija libertad política y respeto a la idiosincrasia de los pueblos. Así lo propuso el Plan de Casa Mata, ante la inminente imposición imperial que pretendía y había comenzado a imponer Iturbide; este régimen no podía ser aceptado por las diputaciones provinciales que ya contaban con conciencia regional. El federalismo fue la opción para cubrir las diversas exigencias y al mismo tiempo mantener la unidad para enfrentar imposiciones europeas.

Así se llegó a la creación gradual de estados miembros, entidades federativas o estados federados, con los que se nombra de manera indistinta a las unidades políticas que integran un Estado federal mexicano.¹¹ Sus atribuciones y su reconocimiento han quedado determinados en la Constitución general. En este sentido, se identifican como partes componentes del Estado federal caracterizadas por contar con determinados atributos y personalidad jurídica, que les otorga el derecho fundamental. Esto no indica que deban ser considerados como fracciones territoriales o divisiones administrativas, “sino personas morales de derecho público que proceden a la creación federativa conservando su entidad jurídica

¹¹ Los estados que integran una federación difieren con los departamentos o provincias, en que en éstos se descentraliza regionalmente el Estado central; además, “...no son personas morales sino divisiones político-administrativas creadas para el desempeño de las funciones públicas”. Martínez Sánchez, Francisco, *El control interno de las constituciones de los estados de la República mexicana. Perspectiva de un nuevo federalismo*, México, Porrúa, 1998, p. 15. Debe recordarse que en el caso de México existe un tercer orden que corresponde a los municipios; ellos son la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados de la federación. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 115.

o que surgen de la adopción del régimen federal como forma estatal en el derecho básico o constitución que la implanta”.¹²

La calidad de personas morales de derecho público les confiere los elementos propios de un Estado: población, territorio, poder público y orden jurídico. La población elige a sus órganos de gobierno. El territorio es el espacio en el que las entidades ejercen el poder público y el dominio de los bienes, siempre y cuando no sean nacionales o privados.¹³ El poder público indica los actos legislativos, administrativos y jurisdiccionales que realizan diversos órganos y que en su conjunto conforman al gobierno. Su ejercicio debe obedecer al principio de legalidad y al de constitucionalidad. La autonomía de las entidades federativas les permite crear un orden jurídico, dentro del cual pueden expedir normas constitucionales, legales y reglamentarias. La creación de normas no es suficiente para reconocerles autonomía, debe ser respetado y garantizado su derecho para aplicar y controlar las normas y asuntos que estén dentro su competencia local. La congruencia con la Constitución del país es definitiva.

Con relación al orden jurídico, las constituciones locales han sido motivo de dos posturas opuestas. Una las afirma como disposiciones legales jerárquicamente superiores y de cumplimiento obligatorio que constituyen la base del sistema jurídico local: “es el instrumento para ubicar jurídicamente, al Estado de que se trate, dentro del marco de verdadera autonomía y soberanía interior”.¹⁴

La otra niega que las Constituciones de los estados de la República lo sean estrictamente. Esta postura es asumida por Martí Capitanachi partiendo de que esa normatividad estatal es una ley reglamentaria de la Constitución general. Esto es admisible aun si se considera al sistema federal mexicano como resultado del desmembramiento de un Estado unitario, o como resultado de la unión de las diputaciones provinciales; en ambos casos es admisible manifestar que los estados —no todos— nacieron jurídicamente en la Constitución. Además los constituyentes locales no ejercen un poder originario sino un poder que se deriva de

¹² Burgoa, Ignacio, *op. cit.*, nota 4, pp. 895-898.

¹³ En México las leyes expedidas por órganos locales sólo son eficaces en su territorio; en cambio los actos administrativos, judiciales y del estado civil de las personas tienen validez en todos los estados miembros. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 115, fracciones I y IV.

¹⁴ Gámiz Parral, Máximo N., *Resurgimiento del Estado federal. Análisis de las 31 constituciones estatales*, México, UJED-UNAM, 2001, pp. 16 y 17.

la Ley Fundamental, por ende, la normatividad que produzcan carecerá del atributo de supremacía. Ha de imperar sólo el principio de inviolabilidad, por el cual las legislaturas locales no violarán las disposiciones de la “Constitución local”.

Por su parte, Gámiz Parral define a las entidades federativas mexicanas a partir de la forma de gobierno y del ejercicio del poder que estipula la Constitución: “son repúblicas representativas y su poder se ejerce de manera tripartita: Ejecutivo, Legislativo y Judicial”.¹⁵

En este caso, la forma de gobierno no corresponde al reconocimiento de una organización previa, sino al acatamiento de los imperativos constitucionales a partir de los cuales se crean los estados integrantes de la federación.¹⁶ La división de poderes corresponde a las atribuciones que el poder público ejerce para conservar el orden en las entidades federativas.

En particular, el Poder Judicial es uno de los tres órganos de poder del Estado que desde una perspectiva material, su actividad consiste en dirimir controversias pretendiendo “satisfacer un interés tutelado por el derecho, cuando por alguna razón no se acate la norma jurídica que lo protege”.¹⁷ En una nación federal, la labor se circunscribe a las esferas de competencia.

Particularmente en los estados federados mexicanos el ejercicio de esta facultad está afectado por la intromisión de órganos federales. Los tribunales locales no han logrado dar eficacia y definitividad a sus resoluciones. Los antecedentes históricos nos proporcionan datos para comprender esta situación. En la Constitución de los Estados Unidos de América se estableció a la Suprema Corte como tribunal de última instancia del orden federal; por su parte los estados miembros conservaron sus cortes judiciales para los asuntos locales. Sin embargo, el control de la constitucionalidad no se había considerado. Es por la célebre ejecutoria *Marbury vs. Madison* que la Suprema Corte vendría a asumir el papel de órgano de control constitucional. Esto indica que en el federalismo dual originario no se previó un Tribunal constitucional para resolver este tipo de conflictos.

¹⁵ Para este autor, la forma de gobierno y la división de poderes son principios que los estados no pueden contravenir o modificar porque son decisiones fundamentales. Gámiz Parral, Máximo N., *Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas*, op. cit., nota 14, pp. 261, 262, 363-365.

¹⁶ Burgoa O., Ignacio, op. cit., nota 4, p. 902.

¹⁷ Carranco Zúñiga, Joel, *Poder Judicial*, México, Porrúa, 2000, pp. 11-13.

En México sucedió en forma similar. En la Constitución de 1824 sólo se estableció la competencia federal original. Las controversias derivadas de la aplicación de leyes que se consideraban que tenían impacto nacional las asumió el órgano judicial federal. Después se agregaron a su competencia ordinaria —de resolver controversias derivadas de la aplicación de leyes federales— la función de ser el órgano encargado de controlar las leyes y actos de autoridad, ya fueran federales o locales, que violaran garantías individuales; se empleo para ello el juicio de amparo.

Este recurso es precisamente el medio por el que el Poder Judicial de la Federación se adjudicó, aprovechando la redacción del artículo 14 de la Constitución de 1857 (coincidente en número con la de 1917), la función de decidir en última instancia las resoluciones del orden local: el juicio garante de las garantías individuales, se extendería hacia la protección de la legalidad. Dicho artículo establecía que: “Nadie puede ser juzgado ni sentenciado, sino por leyes dadas con anterioridad al hecho y exactamente aplicadas a él”. Se entendió que la inexacta aplicación de la ley era parte de la garantía individual, ya fuera que la hubiera aplicado indebidamente un juez federal o local. El reconocimiento de esta interpretación “fue jurisprudencial, y a partir de 1869 la Suprema Corte de Justicia se constituyó revisor en última instancia de los fallos de todos los tribunales de la República”.¹⁸

La proclama que se ostenta desde entonces es la de observar y cumplir el principio de legalidad y constitucionalidad. Fue así como las resoluciones de los órganos judiciales de las entidades federativas, desde entonces se han mantenido ineficaces y sin definitividad en nuestro sistema federal.

Es en virtud del federalismo que las decisiones que dicten los propios Tribunales Superiores de Justicia deben tener definitividad. El poder local debe exigir control, independencia e igualdad de derechos, garantías y condiciones que los del poder federal.

Mi propuesta parte de la modalidad del federalismo de tipo dual. A través de su implantación y observancia la justicia deberá concluir en uno de los órdenes, ya sea en el local o en el federal; no sólo en este último como sucede actualmente. Así la definitividad en lo local le dará firmeza a las autoridades judiciales.

¹⁸ Gamas Torruco, *op. cit.*, nota 6, pp. 966-968.

Esta consideración exige que la primera instancia y la apelación en los procesos judiciales se cumplan respectivamente en cada esfera de competencia. En cambio, todos los juicios en los que se reclame la violación de las garantías de legalidad o constitucionalidad, de los que en la actualidad es competente el Poder Judicial de la Federación, y que originalmente devienen de un asunto del fuero común, tendrían que ser resueltos por algún órgano local constitucional.

En este caso, se opta porque la función que realizaran estos órganos de control constitucional en cada entidad federativa fuera difusa.¹⁹ Esto quiere decir que tendrían que vigilar la observancia de la norma suprema local y al mismo tiempo, y de manera imperante sobre la primera, a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Con esto se evitaría que fuesen sometidos a una nueva revisión por parte del órgano judicial de la esfera federal. Éstos, por su parte, ya no conocerían de los asuntos de competencia local, harían lo correspondiente en el orden federal.

Los poderes judiciales locales de cada entidad federativa al asumir la defensa de la Constitución general, asumirían y garantizarían la definitividad de las resoluciones judiciales y constitucionales.

BIBLIOGRAFÍA

- BURGOA O., Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 14a. ed., México, Porrúa, 2001.
- CARRANCO ZÚÑIGA, Joel, *Poder Judicial*, México, Porrúa, 2000.
- CASTRO, Juventino, *El artículo 105 Constitucional*, México, UNAM, 1996.
- GAMAS TORRUCO, José, *Derecho constitucional mexicano. Teoría de la Constitución. Origen y desarrollo de las constituciones mexicanas, normas e instituciones de la Constitución de 1917*, México, Porrúa, 2001.
- GÁMIZ PARRAL, Máximo N., *Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas*, 2a. ed., México, UNAM, 2000.
- _____, *Resurgimiento del Estado federal. Análisis de las 31 constituciones estatales*, México, UJED-UNAM, 2001.

¹⁹ Esta es la forma que se aplica en EUA y consiste en que los jueces ordinarios pueden dejar de aplicar una ley que contradiga a la Constitución. Castro, Juventino, *El artículo 105 Constitucional*, México, UNAM, 1996. La apreciación de la constitucionalidad de las leyes pertenece tanto a la jurisdicción federal como a la local.

- HERNÁNDEZ CHÁVEZ, Alicia, *¿Hacia un nuevo federalismo?*, México, El Colegio de México-FCE, 1996.
- LOZANO DOMÍNGUEZ, Leonel, *Federalismo y medio ambiente en México y Alemania*, México, Fundación Friedich Ebert, 2002.
- MARTÍNEZ SÁNCHEZ, Francisco, *El control interno de las constituciones de los estados de la República mexicana. Perspectiva de un nuevo federalismo*, México, Porrúa, 1998.
- SERNA DE LA GARZA, José Ma. (coord.), *Federalismo y regionalismo. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 2002.