

## EL PAPEL DEL PODER JUDICIAL EN EL ESQUEMA DE DIVISIÓN DE PODERES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Marcos Alejandro CELIS QUINTAL

SUMARIO: I. *El Poder Judicial en el sistema de frenos y contrapesos.* II. *El Poder Judicial de las entidades federativas como “Poder” en sentido material.* III. *Las garantías de la función jurisdiccional.* IV. *Las garantías jurisdiccionales en el marco constitucional y de las entidades federativas.* V. *El papel del Poder Judicial en el control de los otros poderes en las entidades federativas.* VI. *Propuestas.*

### I. EL PODER JUDICIAL EN EL SISTEMA DE FRENOS Y CONTRAPESOS

La teoría de la división de poderes, desde su diseño original, ha implicado dos grandes condiciones o principios para ser efectiva: el equilibrio entre los diversos poderes y la existencia de un esquema de frenos y contrapesos.

El primer principio postula que ninguno de los órganos detentadores del poder público debe situarse jerárquicamente por encima de los otros, lo que trae como consecuencia lógica que éstos no deben estar subordinados a otro poder. Además, implica una división equilibrada de competencias que impida que uno de los poderes tenga preeminencia funcional sobre los otros.

Una condición fundamental para el equilibrio de poderes es la existencia de mecanismos que aseguren la protección de cada poder contra la injerencia indebida de los otros en el ejercicio de las atribuciones que cada uno tiene encomendado.

En este esquema, las funciones principales de cada poder (en el esquema tradicional) son:

- a) Al Poder Legislativo le corresponde la expedición de las normas que regirán la vida común.

- b) Al Poder Ejecutivo compete la administración de los recursos públicos y la aplicación de las normas expedidas por el Poder Legislativo.
- c) Al Poder Judicial corresponde resolver los conflictos que se susciten en la aplicación de las leyes.

El segundo principio tiene dos vertientes. Una se refiere a la flexibilidad en la distribución de competencias y la otra a los mecanismos recíprocos de control entre los diversos poderes. La primera implica que las competencias de cada poder no son absolutas, por lo que cada uno de ellos puede ejercer, materialmente, algunas atribuciones que formalmente corresponden a otro poder. Por ejemplo, el Poder Legislativo realiza funciones materialmente jurisdiccionales al conocer del juicio político contra los altos funcionarios; el Poder Ejecutivo realiza funciones legislativas al emitir, a través de los reglamentos, normas generales, entre muchos otros ejemplos.

Por lo que se refiere a la segunda vertiente, para que exista una auténtica división de poderes es necesario que existan determinados mecanismos de control recíproco entre los diversos poderes estatales, a fin de que ninguno de ellos pueda ejercer de manera ilimitada sus funciones.

De esta manera, el sistema de frenos y contrapesos se refiere a una serie muy variada de mecanismos de control recíprocos entre los detentadores del poder público. Podemos señalar algunos ejemplos de ellos.

El Poder Legislativo controla a los otros poderes mediante:

- a) La determinación de las normas mediante las cuales los poderes habrán de ejercer y cumplir las atribuciones que la Constitución les otorga.
- b) El mecanismo de fiscalización de los recursos públicos, sancionando, sin importar su adscripción orgánica ni su jerarquía, a los servidores públicos que hubieren incurrido en irregularidades.
- c) El mecanismo de juicio político y declaración de procedencia de los servidores públicos.
- d) El nombramiento de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Procurador General de la República y de diplomáticos.

El Poder Ejecutivo ejerce su control sobre los otros poderes mediante:

- a) La expedición de reglamentos para concretizar las disposiciones que el Poder Legislativo establezca en relación con la esfera de atribuciones del propio Poder Ejecutivo.

- b) La recaudación y administración de los recursos públicos.
- c) El control de la fuerza pública.
- d) El monopolio, a través del Ministerio Público, de la persecución de los delitos.
- e) La facultad de veto de los proyectos de ley aprobados por el Poder Legislativo.
- f) La facultad de proponer ternas para el nombramiento de ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

A su vez, el Poder Judicial controla a los otros mediante:

- a) El control constitucional de las leyes y actos de los detentadores del poder público.
- b) El control de la legalidad de los actos del poder público.
- c) En algunos casos, en la determinación de la responsabilidad de los servidores públicos y, en otros, en la aplicación de las sanciones correspondientes.

En México, es bien sabido que tradicionalmente el Poder Judicial no había sido un órgano que controle a los otros poderes, excepto, de manera tímida, mediante el juicio de amparo, y sí, por el contrario, era muy vulnerable a la intromisión indebida por parte de los otros. A partir de la reforma al Poder Judicial de 1994, esta situación ha cambiado y el Poder Judicial de la Federación se ha convertido en un auténtico contrapeso de los otros poderes. Ello se debe principalmente al nuevo papel de la Suprema Corte de Justicia como tribunal constitucional con facultades para resolver acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales.

## II. EL PODER JUDICIAL DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS COMO “PODER” EN SENTIDO MATERIAL

De lo hasta aquí abordado, podemos establecer que, para que un poder pueda ser denominado como tal, en sentido material, se requieren dos condiciones fundamentales:

- a) La existencia de mecanismos institucionales que garanticen la protección del poder contra injerencias arbitrarias por parte de los otros poderes.

- b) La existencia de facultades de cada uno de los poderes para ejercer actos de control sobre los otros poderes.

Lo anterior nos lleva a afirmar que, salvo contadas excepciones, en las entidades federativas no se cuenta con auténticos poderes judiciales, sino con órganos jurisdiccionales, debido a que, por una parte, no existen condiciones que aseguren la protección contra las intromisiones de los otros poderes y, por el otro, no cuentan con mecanismos propios de contrapeso que les permitan ejercer funciones de control sobre los otros poderes.

Desafortunadamente, en las entidades federativas, el Poder Judicial no ha dejado de ser vulnerable a las presiones políticas de los otros poderes y aún no puede ser visto como un órgano que controle a los otros poderes, pues en la gran mayoría de los casos carece de facultades para ello. En los últimos años, en algunos estados se ha intentado fortalecer a los poderes judiciales locales otorgándoles facultades de control constitucional local, pero ello no garantiza que realmente se trate de un sistema adecuado de frenos y contrapesos.

### III. LAS GARANTÍAS DE LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL

La historia reciente de los conflictos entre los poderes judiciales locales y los poderes ejecutivos o las legislaturas, demuestra que en las entidades federativas los poderes judiciales siguen siendo muy vulnerables a la presión de los gobernantes en turno y de los intereses políticos prevalentes. En tanto continúe dicha situación, no podremos hablar de auténticos poderes judiciales.

Pareciera que la controversia constitucional, a cargo de la Suprema Corte, es la opción adecuada para solucionar esta problemática, pues es evidente que se trata de un mecanismo destinado a remediar las violaciones constitucionales entre órganos públicos, pero en el caso que nos ocupa, sigue latente la carencia de mecanismos institucionales destinados a fortalecer al Poder Judicial local.

En la tarea de impartir justicia, existe una serie de condiciones necesarias para asegurar la independencia y la imparcialidad de los jueces. Son un dique para agentes externos o internos que pretendan inmiscuirse indebidamente en la actuación jurisdiccional. A través de las mismas, el apego a derecho y la actuación justa de los tribunales se convierten en una normalidad que evidencia y sanciona cualquier desviación.

Con las anteriores precisiones, podemos definir a las garantías de la función jurisdiccional, citando a Fix-Zamudio,<sup>1</sup> como el “conjunto de instrumentos establecidos por las normas constitucionales con el objetivo de lograr la independencia y la imparcialidad del juzgador”.

Siguiendo a Fix-Zamudio, podemos encontrar en el objeto de las garantías de la función jurisdiccional dos enfoques: el enfoque del juez (en el sentido lato de la palabra) y el enfoque del gobernado (justiciable según Fix-Zamudio). A pesar de la tendencia de la doctrina a considerar a las garantías de la función jurisdiccional únicamente como un parapeto de la autoridad judicial contra injerencias internas y externas, es importante precisar que las garantías a que se refiere este trabajo entrañan no sólo una serie de privilegios para el juzgador, sino que implican una serie de obligaciones, e inclusive sanciones, en caso de desviaciones.

Con base en lo anterior, consideramos conducente apartarnos de la clasificación común de las llamadas garantías judiciales y categorizarlas según su destinatario. Desde este punto de vista, una clasificación aceptable serían: a) independencia, b) autonomía funcional y financiera, c) estabilidad y permanencia en el cargo (inamovilidad), d) unidad y exclusividad de la jurisdicción, e) carrera judicial, f) responsabilidad, g) imparcialidad y h) publicidad.<sup>2</sup>

#### IV. LAS GARANTÍAS JURISDICCIONALES EN EL MARCO CONSTITUCIONAL Y DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

A pesar de los esfuerzos de la sociedad mexicana y de los distintos gobiernos por fortalecer la independencia judicial y de transparentar su actuación, poco se ha hecho en el marco normativo para contar con una legislación sólida y estable que garantice la independencia y la imparcialidad de los jueces. En este sentido, la legislación en materia de garantías de la función jurisdiccional es escasa y se podría decir todavía muy tímida y modesta. Las garantías jurisdiccionales, a pesar de que en la doctrina, en la docencia y en la investigación cada día avanzan en cuanto a relevancia y concientización de su importancia, en la Constitución federal y en las estatales todavía tienen un camino largo y difícil que recorrer.

<sup>1</sup> Fix-Zamudio, Héctor, *El Poder Judicial en México*, México, Porrúa, 1998.

<sup>2</sup> *Idem*.

A su vez, la legislación de las entidades federativas es pobre en lo que se refiere al marco constitucional en materia de garantías de la función judicial o de la función jurisdiccional. Esto hace que los poderes judiciales de dichas entidades sean aún más vulnerables a violaciones a su independencia por parte de otros poderes u otros órganos e individuos, dadas las características propias de las mismas.

A efecto de ilustrar el estado de las garantías jurisdiccionales en las entidades federativas, se realizó un estudio comparativo de las garantías jurisdiccionales en las Constituciones locales, lo cual arrojó resultados interesantes y nos dan una idea clara de que es mucho lo que hay que legislar en la materia.

De 32 entidades federativas, solamente una de ellas reconoce expresamente la existencia de las garantías jurisdiccionales y le dedica un capítulo para regularlas. Se trata de Baja California; esto significa que únicamente el 3% contiene tal reconocimiento.

A su vez, el reconocimiento expreso de la independencia de los tribunales o la no subordinación a otros poderes, órganos o personas, se establece en 14 de las 32 entidades federativas, es decir, en el 44% de las entidades.

La plena ejecutabilidad de las sentencias de los tribunales sólo se expresa en cinco entidades, esto es, en el 15% del total. La inamovilidad de los magistrados se establece en treinta entidades federativas. Esto significa que sobre este rubro se ha legislado en el 94% de las entidades federativas.

La irrenunciabilidad al cargo, o expresado de mejor manera, la limitación de renuncia de los magistrados sólo por causas graves se ha establecido en siete entidades, lo que representa un 22% respecto del total. La remuneración adecuada e irrenunciable, así como la irreductibilidad de los salarios de los magistrados, se encuentran plasmadas en 21 entidades federativas, esto es, en el 66% de las cartas locales.

La disposición expresa del manejo autónomo de su presupuesto por parte del Poder Judicial o los mecanismos jurídicos para tal fin, se encuentran regulados en únicamente ocho entidades, es decir, en el 25% del global de entidades. El establecimiento de un incremento del presupuesto anual del Poder Judicial con base en el índice inflacionario, se ha dado en sólo una entidad, Baja California, el 3 por ciento.

El establecimiento de un fondo auxiliar para la administración de justicia y el manejo autónomo del mismo por parte de los poderes judiciales tiene rango constitucional en cinco entidades federativas, esto es, en el 15% de ellas. En general, todas las entidades federativas cuentan con órga-

nos propios de gobierno y con disposiciones que permiten a dichos órganos llevar a cabo sus funciones con cierto margen de libertad.

La facultad reglamentaria reconocida a favor de los poderes judiciales se encuentra establecida constitucionalmente en 19 de las 32 entidades federativas, esto es, en un 60% del total.

Del total de entidades federativas solamente dos de ellas reconocen de manera integral la exclusividad de la jurisdicción a favor del Poder Judicial: Coahuila y Veracruz. Otras entidades han pasado la adscripción del Poder Judicial a algunos tribunales administrativos, como el Tribunal Electoral o el Contencioso Administrativo, las cuales suman ocho, es decir el 25% del país.

El establecimiento de la carrera judicial, de manera expresa en la carta local, se ha dado en 19 entidades federativas, esto es, el 60% de la totalidad de ellas.

En 20 estados se cuenta con la prohibición de los servidores judiciales de ejercer la abogacía o de tener otro empleo público remunerado, esto es, en el 63% de la totalidad de entidades. Sin embargo, la prohibición absoluta de tener otro empleo (exclusividad) no se establece en ninguna Constitución.

Un régimen de responsabilidades expreso para los servidores judiciales se encuentra en rango constitucional en solamente seis entidades federativas, es decir, en únicamente el 18% del total. Esto no quiere decir que los servidores judiciales no estén sujetos a algún régimen de responsabilidades, pues las faltas que éstos cometen en el ejercicio de sus funciones se rige por la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de la entidad correspondiente, al igual que los demás burócratas. Lo lamentable es que, siendo marcadamente especializado y peculiar el servicio público de administrar justicia, se debería contar con un régimen de responsabilidades propio y especializado.

La disposición constitucional que obliga a los poderes judiciales a que los juicios sean públicos, solamente se encuentra en tres estados, esto es, en el 9% de las entidades federativas. Esto es preocupante porque la publicidad de los juicios es muy importante para garantizar la imparcialidad de los jueces.

Con el reconocimiento de las garantías de la función jurisdiccional en las cartas estatales se establecen las bases para garantizar una actuación independiente e imparcial por parte de los tribunales locales. Además, se crea una serie de barreras para evitar que los otros poderes u órganos del poder público, e inclusive los particulares, tengan una injerencia indebida

en las decisiones del Poder Judicial. Adicionalmente, se crean mecanismos como la responsabilidad de los jueces y la publicidad de los juicios, con lo que los funcionarios judiciales se someten al escrutinio público.

Asimismo, al haber una gestión judicial más transparente, existe mayor confianza en la labor de los jueces y en la administración de justicia, por lo que los jueces pueden emitir sus resoluciones con apego a la justicia y al derecho, sin preocuparse por las circunstancias políticas del entorno.

La inamovilidad de los magistrados y jueces favorece a la independencia judicial. Coincidimos con Alexis de Tocqueville, quien aseguró que los magistrados podrán deberle a alguien la obtención del cargo judicial pero no su permanencia.

De otra parte, al contar con los recursos necesarios para realizar su importante función constitucional, el Poder Judicial puede allegarse elementos técnicos, materiales y humanos que requiera para realizar su labor. Además, puede establecer remuneraciones adecuadas para los servidores judiciales y exigir calidad en su trabajo y que se dediquen, de manera exclusiva, a la función jurisdiccional que se les ha asignado. Todo ello fortalece al Poder Judicial y sirve a su independencia.

La exclusividad de la jurisdicción favorece la independencia judicial pues permite que todos los actos de los poderes públicos o de los particulares sean sometidos al escrutinio judicial, lo que lo convierte en un auténtico órgano de control de la legalidad. Mientras existan tribunales administrativos, el Poder Ejecutivo seguirá teniendo preponderancia sobre el Poder Judicial.

A su vez, el establecimiento de un auténtico sistema de carrera judicial favorece la independencia interna y externa del Poder Judicial, pues sus miembros deberán su puesto a sus propios méritos, a su vocación y al desarrollo de una auténtica carrera profesional y no a la lealtad o confianza que pudiera haber demostrado a determinado funcionario judicial o, peor aún, a alguna persona extraña al Poder Judicial.

## V. EL PAPEL DEL PODER JUDICIAL EN EL CONTROL DE LOS OTROS PODERES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Para que el órgano judicial tenga el status de un auténtico poder, en sentido material, es necesario que participe activamente en el sistema de frenos y contrapesos, dentro del cual tenga atribuciones para ejercer actos de control sobre los otros poderes.

Para ello es necesaria una reforma estructural que reconfigure el papel de las entidades federativas en el marco federal y, dentro de este esquema, fortalecer al Poder Judicial local, dotándolo de un marco amplio de facultades que lo fortalezcan no sólo respecto de los poderes locales, sino también en su ámbito de competencia en relación con el Poder Judicial Federal.

Consideramos que un sistema efectivo de pesos y contrapesos (*checks and balances*), requiere que el Poder Judicial de las entidades federativas cuente, al menos, con las siguientes facultades:

- Control de la constitucionalidad local.
- Control de la legalidad.
- Competencia para conocer del juicio político y de la declaración de procedencia de los altos funcionarios estatales.
- Control de las violaciones a los derechos fundamentales establecidos en las cartas locales.

### 1. *Control de la constitucionalidad local*

El último párrafo de la fracción II del artículo 115 de la Constitución general de la República, prevé la facultad de las legislaturas de los estados para establecer “procedimientos para resolver conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquellos”. Es, pues, facultad reservada expresamente para el estado, no para la federación, la posibilidad de resolver, en su ámbito interno, controversias locales. Esta norma, que deriva de la reforma constitucional de 1999, justifica, entre otros motivos, el establecimiento de la “justicia constitucional local”.

En este contexto, el Poder Judicial debe erigirse en el poder público encargado de mantener la eficacia, vigencia y actualización de nuestro Estado constitucional de derecho. Proponemos que cada entidad federativa tenga su propia justicia constitucional local para dirimir, por la vía del derecho fundamental, sus conflictos internos y, por tanto, mantener así la regularidad constitucional democrática de nuestra Constitución, bajo el principio de supremacía constitucional.

Ello se fortalece si analizamos que muchos supuestos quedan fuera de los controles constitucionales que se depositan en la federación, como las controversias entre municipios y los conflictos entre los organismos descentralizados o autónomos y los poderes locales; los estados nos reservamos para nuestro régimen interior la decisión libre y soberana para resolver

nuestros conflictos, defender nuestros valores fundamentales y asegurar la plena vigencia de nuestra Constitución local.

La posibilidad de que los estados puedan remediar las faltas que se cometen contra las disposiciones de sus propias Constituciones, sin requerir para ello de acudir, al menos en primera instancia, a la potestad federal, fortalece el régimen estatal e incrementa la fuerza y vigencia de la Constitución estatal como norma jurídica. Los instrumentos de control interno que ellas puedan prever para remediar estas violaciones tienden a una carretera que lleva al surgimiento de un constitucionalismo estatal fuerte, autosuficiente, comprensivo y altamente protector de su propia *autonomía*.

Proponemos que la justicia constitucional se instituya dentro del Poder Judicial de los estados bajo un modelo mixto: por un lado, que los Tribunales Superiores de Justicia, en Pleno, asuman el carácter de Tribunal Constitucional Pleno para resolver las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad locales. Y, por otra parte, que todo juez del estado asuma la función de autocontrol que se deriva del artículo 133 de nuestra Constitución general de la República, conocido como el control difuso.

La justicia constitucional local que se propone encuentra justificación en las facultades reservadas a los estados y que están permitidas dentro del ámbito interno; es decir, dentro de la autonomía de las entidades federativas.

Por otro lado, corresponde a los jueces de los estados, en los términos del artículo 133, desaplicar en su régimen interior toda ley o acto que contravenga a la supremacía constitucional, esto es, ejercer el control difuso de nuestra ley fundamental. Más que una facultad reservada a ellos, es un deber: todas las autoridades, federales, estatales y municipales, deben cumplir con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sabemos que hay voces que han pugnado por desconocer este sistema de control constitucional. Sin embargo, el texto de la Constitución es claro y terminante: los jueces de los estados pueden hacerlo. La gran cuestión es la regulación de este medio de control; no si los jueces de los estados tienen o no esta facultad.

Se trata de que las entidades federativas asuman cabalmente sus funciones propias dentro de su ámbito interior. Se trata de asumir el principio de supremacía constitucional con todas las consecuencias que les son inherentes. Se trata, pues de reivindicar el papel de la justicia local en la defensa de la Constitución.

Un auténtico sistema de control constitucional local tiene, en la práctica, un formidable escollo, que pareciera insuperable: el centralismo judicial.

De acuerdo con este centralismo judicial, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que el control difuso establecido en el artículo 133 de la carta magna es una mala copia de un precepto de la Constitución norteamericana y que no es compatible con nuestra realidad jurídica, por lo que los jueces locales no pueden interpretar la Constitución federal ni, mucho menos, desaplicar las normas locales.

Además, con la acción de inconstitucionalidad y la controversia constitucional, la gran mayoría de los conflictos entre los órganos de gobierno local deben necesariamente ser ventilados ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo que hace inoperante la controversia constitucional local y la acción de inconstitucionalidad local.

De esta manera, no sólo debemos luchar contra las resistencias locales para convertir al Judicial en un auténtico poder estatal, sino que también debemos luchar contra el centralismo judicial.

En ningún momento se está despojando o asumiendo alguna facultad propia y exclusiva de la federación. En ningún momento, si el juez local asume el control difuso, invadiría facultades federales; sólo está asumiendo una obligación constitucional: guardar y hacer guardar una norma fundamental bajo el amparo de la supremacía constitucional, que protestó cumplir al asumir el cargo.

Existe, pues, un régimen interno que corresponde a las entidades federativas resolver: nosotros proponemos que el Poder Judicial del estado dirima las cuestiones de constitucionalidad internas. Este ámbito de autonomía local no rompe con el pacto federal, por el contrario, lo fortalece, lo mantiene vivo y lo consolida.

El paradigma del monopolio federal debe cambiar. El Poder Judicial de la Federación no es, ni debe ser, dentro de un sistema federalista como el nuestro, el único intérprete y defensor de la Constitución. Lo es al último pero no el único.

Si cada estado es libre para darse su Constitución y sus leyes, debe ser libre también para darse su propia justicia constitucional que defienda la regularidad, vigencia, eficacia y actualización democrática de su régimen interior, bajo el principio de supremacía constitucional. Son cuestiones de régimen interior que sólo los estados deben resolver de manera definitiva e inatacable.

En este contexto, en el caso de los poderes judiciales de las entidades federativas, sostenemos que el control de la constitucionalidad local es una condición relevante, pero no puede concebirse como el único meca-

nismo para considerar que dicho poder tiene atribuciones eficaces para ejercer actos de control sobre los otros.

Lo que es indiscutible es que, para poder considerar que el Poder Judicial de las entidades federativas participa exitosamente del sistema de frenos y contrapesos propio de una auténtica división de poderes, necesita contar con facultades para controlar la actuación de los poderes públicos y para invalidar las normas y actos de las autoridades que atenten contra los valores esenciales de las entidades federativas plasmados en sus Constituciones locales.

## *2. Establecimiento de un sistema local de control de la legalidad*

Debe diferenciarse entre control de la constitucionalidad y control de la legalidad, es decir, distinguir entre control directo e indirecto de la Constitución. El control de la legalidad (incluyendo el control de los artículos 14 y 16 constitucionales) debe dejarse a las cortes estatales en el ámbito local y, a los Tribunales Colegiados de Circuito, en el ámbito federal.

En principio, el modelo del Poder Judicial que consagra nuestra ley suprema de la nación radica en una doble jurisdicción: por un lado, la *justicia federal* que tiene a su cargo, de acuerdo con las facultades reservadas a ella, una doble función: la justicia constitucional que se deriva de los artículos 41, 103, 105 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y la justicia ordinaria federal que se deriva del artículo 104. Por otra parte, la *justicia local* tiene su fundamento en los artículos 116 y 124 para resolver los asuntos del régimen interno del estado, diferentes a los conflictos que le toca resolver al Poder Judicial de la Federación.

En este contexto, la Suprema Corte debe permitir que las entidades federativas asuman cabalmente sus funciones propias dentro de su ámbito interior. Se trata de asumir el principio de supremacía constitucional con todas sus consecuencias inherentes. Se trata, pues, de reivindicar el papel de la justicia local en la defensa de la Constitución.

## *3. Protección de los derechos fundamentales establecidos en las cartas locales*

Las Constituciones estatales pueden crear catálogos de derechos a favor de sus habitantes, residentes y nativos y también pueden ampliar los términos en que se pronuncia la Constitución federal en torno a las libertades y

derechos fundamentales. En todo caso, podrían crearse medios de control constitucional para remediar aquellos actos a través de los cuales las autoridades estatales hayan violentado, en perjuicio de algún gobernado, alguno de los derechos que las cartas locales les establecen, algo así como un juicio de amparo local.

También podrían crear procedimientos encaminados al examen previo o posterior, en abstracto o en concreto, de la regularidad y conformidad de las leyes y reglamentos estatales y municipales en relación con la Constitución estatal.

En este contexto, el Poder Judicial juega un papel de gran trascendencia, pues a dicho poder correspondería el conocer de las violaciones a los derechos fundamentales de corte local y restituir a los gobernados en el goce de los mismos. El catálogo de derechos fundamentales locales puede ser tan amplio como se considere necesario para proteger a los individuos de las injerencias del poder público. Si bien la Constitución federal establece una serie de derechos, mal llamados garantías individuales, a favor de los gobernados, este catálogo no es limitativo y puede ser ampliado a favor de las personas.

Dicha extensión de los derechos fundamentales es indispensable, ya que muchos de los que en los últimos años se han reconocido en el mundo, no han sido recogidos de manera expresa por la carta federal. Entre ellos, podemos mencionar los derechos de la personalidad, como el derecho a la intimidad y a la dignidad, así como el derecho al deporte o al esparcimiento, entre muchos otros.

Otorgar a los poderes judiciales locales la atribución de conocer de violaciones a los derechos fundamentales reconocidos en sus Constituciones es una inmejorable oportunidad para fortalecerlos y de otorgarles funciones de control sobre las normas y actos de los otros poderes, lo que redundaría en enormes beneficios para los gobernados.

La potestad de los tribunales locales para conocer de violaciones a derechos humanos locales ha sido reconocida por la misma Suprema Corte mediante la tesis P. XXXIII/2002, cuyo rubro dice:

Controversia Constitucional. La facultad otorgada a la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz-Llave para conocer y resolver el juicio de protección de derechos humanos, previsto en la Constitución Política de esa entidad federativa, no invade la esfera de atribuciones de los tribunales de la federación, pues aquél se limita a salva-

guardar, exclusivamente, los derechos humanos que establece el propio ordenamiento local.

#### 4. *La unidad de la jurisdicción*

La función jurisdiccional corresponde, por la naturaleza de sus funciones, al Poder Judicial; sin embargo, existen numerosos órganos materialmente jurisdiccionales que se encuentran en la esfera de acción de otros poderes, como es el caso de la justicia administrativa, laboral, en materia de menores infractores y el juicio político. Así las cosas, se deja en manos de órganos eminentemente políticos la tarea de administrar justicia, la que por su sola adscripción orgánica genera dudas y habla de una falta total de transparencia e independencia en la toma de sus decisiones. Todo ello en detrimento de los poderes judiciales locales, pues su ámbito de acción queda extremadamente limitado.

Por lo anterior se estima indispensable que todos los órganos que administren justicia se adscriban orgánicamente al Poder Judicial de cada entidad federativa para garantizar la independencia de sus resoluciones, además de que, de esta manera, quedarán insertos en un sistema integral de control constitucional y de legalidad.

El principio de unidad de la jurisdicción y exclusividad implica:

El Poder Judicial tiene el monopolio de la jurisdicción, y que ningún otro poder u órgano puede imponer o exigir coactivamente el cumplimiento de lo previamente decidido en los procesos, pues esa potestad corresponde al Poder Judicial, salvo las excepciones que la propia Constitución establezca. La unidad de la jurisdicción margina a los otros poderes del Estado en la función de resolver las contiendas. También incide para que en la organización del Poder Judicial, las reglas de competencia y procedimiento, las garantías procesales, sean las mismas para todos y estén basadas en semejantes principios.<sup>3</sup>

Existen dos materias jurisdiccionales cuya incorporación al Poder Judicial se considera indispensable: la administrativa y la relativa a las responsabilidades de los altos servidores públicos. Ello implica que el Poder

<sup>3</sup> Cárdenas Gracia, Jaime, *Una Constitución para la democracia*, 2a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, p. 164.

Judicial tenga a su cargo los procesos contenciosos administrativos y el juicio político. De esta manera, dicho poder tendría el control de los actos de la administración pública estatal y municipal y se erigiría en el guardián de la legalidad y de la constitucionalidad de los actos de los otros poderes. Además, se garantizaría la resolución de dichos procesos con criterios eminentemente jurídicos, lo que a su vez redundaría en una mayor estabilidad social y política.

## VI. PROPUESTAS

*Primera.* Se propone establecer en las Constituciones estatales una serie de garantías de la función jurisdiccional, de manera expresa, a fin de fortalecer al Poder Judicial y a la administración de justicia. Con la adopción de estas condiciones favorables al Poder Judicial, se pondrán diques a la ambición de otros poderes y órganos del poder público e incluso de particulares por tener injerencias indebidas en la actuación del Poder Judicial y de esta manera evitar que intereses ajenos a la recta administración de justicia repercutan en las decisiones judiciales. Entre las garantías mínimas indispensables se encuentran las de independencia, autonomía, estabilidad y permanencia en el cargo (inamovilidad); unidad y exclusividad de la jurisdicción; carrera judicial, responsabilidad, imparcialidad y publicidad.

*Segunda.* El establecimiento de mecanismos que representen un cambio de paradigmas y se traduzcan en un reposicionamiento y fortalecimiento del Poder Judicial local respecto de los otros poderes de las entidades y del Poder Judicial de la Federación. Para ello se propone el establecimiento de sistemas de control constitucional local en aquellas entidades que aún no cuenten con él, aunado al reconocimiento de la posibilidad de que los jueces locales ejerzan el control difuso de la constitucionalidad, tanto local como general. Asimismo, se considera que todo acto que implique control de la legalidad sea competencia exclusiva de los poderes judiciales locales y que los tribunales federales no puedan conocer de las mismas, aun a título de control indirecto de la constitucionalidad. De igual manera, se considera necesario reconocer determinados derechos fundamentales locales, cuya protección esté a cargo de los poderes judiciales estatales y unificar la jurisdicción a efecto de que sean órganos adscritos a dicho poder los que conozcan de los juicios en materia administrativa y de responsabilidades de los altos funcionarios estatales.

Sabemos que queda mucho por hacer en materia de fortalecimiento de los poderes judiciales locales y que su fortalecimiento depende de una amplia reforma estructural que inicie con el reconocimiento de quienes tradicionalmente lo han sometido y la aceptación de que las condiciones actuales a nadie benefician. En la medida de que todos adquiramos conciencia de que el futuro de nuestro país y de nuestras entidades federativas sólo encontrará su viabilidad si cuenta con jueces valientes, honestos e independientes, en esa medida tendremos sociedades en las que los detentadores del poder público se sometan a la ley y antepongan los intereses de la colectividad a los propios. En este escenario, no es una utopía afirmar que el siglo XXI está llamado a ser el siglo del Poder Judicial.