

FEDERALISMO Y JUSTICIA FEDERATIVA

María del Pilar HERNÁNDEZ*

SUMARIO: I. *Consideraciones preliminares*. II. *Marco conceptual*. III. *El federalismo judicial en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. IV. *Algunos retos de la justicia federativa*. V. *Reflexiones finales*. VI. *Fuentes de consulta*.

Ad honorem

En recuerdo de la imagen de un maestro que siempre transmitió la luz del pensamiento preclaro, heredero del lustre jurídico de su padre y por derecho propio insigne jurista.

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

México es un Estado en el que la plena integración de sus elementos fundamentales no se han concretado, y la existencia de un verdadero régimen federal ha sido uno de sus problemas más graves de superar, ya que el pleno vigor de los principios del sistema federal mexicano cuyos esbozos encontramos en la Constitución de 1824, retomados por la carta magna de 1857 y ratificados en la Constitución Federal expedida en 1917, no se ha materializado.

Si bien sabemos que el federalismo da vida a la idea del origen contractualista del poder y de la sociedad, a través del cual unidades autó-

* Investigadora en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, mphm@servidor.unam.mx.

nomas se unen para integrar un todo, dejando en reserva para las mismas ciertos derechos básicos que son intocables; entendemos que el federalismo tiene una fuerte dosis de legitimidad política, ya que materializa la oportunidad que tienen los Estados miembros de participar, decidir y recibir beneficios de manera equitativa en la vida política y jurídica del país.

Formal y expresamente nuestra Constitución consagra la existencia de un sistema federal,¹ estableciendo reglas claras para su aplicación (determinación de ámbitos de competencias federal, local y municipal,² existencia de un sistema judicial que garantiza el respeto de las normas constitucionales y sus derivadas,³ *inter alia*). Sin embargo, las condiciones del sistema político, la existencia de un partido político hegemónico que rigió en nuestro país hasta 2000, la coincidencia de intereses entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en los tres ámbitos de gobierno, la cooptación de cargos públicos de elección popular o de designación por los miembros del partido en el poder, el predominio de la figura presidencial, entre otros elementos, propiciaron la existencia, *de facto*, de un sistema eminentemente centralista, en el que las decisiones nacionales, trascendentes o intrascendentes, eran tomadas de manera cupular; muchas veces sin tomar en consideración la opinión o intereses de las demás partes integrantes del pacto federal.

En los últimas décadas se ha buscado la vía para mejorar las estructuras del modelo federal mexicano, ya sea fortaleciendo los mecanismos que garanticen su correcta aplicación, o maximizando el respeto efectivo de los ámbitos de competencia asignados a los entes territoriales federativos de gobierno, lo cual ha provocado algunas modificaciones, que se han enfocado, prioritariamente, a mejorar el sistema político, en una doble vertiente, a saber: primero, permitiendo una completa, libre y equitativa lucha por el poder público entre los diversos partidos políticos formados, lo que ha permitido el tránsito a esquemas de gobierno

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

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

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

divido deseables en tanto formas de control del ejercicio del poder y, segundo, por cuanto hace al sistema electoral, incorporando al mismo instrumentos administrativos y jurisdiccionales que redundan en mayores garantías de legalidad al y después del momento de elegir a nuestros gobernantes.⁴

No obstante dichos cambios en la vida institucional del Estado mexicano, no ha sido claro y medible el avance en el respeto y la aplicación plena de las cláusulas federalistas que debieran regir la vida nacional; hoy día siguen existiendo una serie de factores u omisiones que sojuzgan el libre y verdadero accionar y la operatividad de las instituciones contempladas en el marco federal.

Tal es el caso de los órganos judiciales en los ámbitos estatal y municipal. Instituciones administradoras de la justicia ordinaria que siguen, en la mayoría de los casos, sujetas a diversos tipos de control (políticos, administrativos y financieros, primordialmente), lo que se traduce en el incumplimiento, consciente o inconsciente, de los altos fines que les han sido asignados, a saber: la impartición-administración de justicia, la preservación del bien común y la paz social.

Al hilo discursivo, hablamos de *federalismo judicial*⁵ para referirnos a la partición de la competencia judicial en cada uno de los ámbitos territo-

⁴ En la reforma constitucional de 1990 se crea el Instituto Federal Electoral, cuya misión es organizar las elecciones federales; en la reforma de 1993 se reforma el artículo 54 constitucional eliminando la cláusula de gobernabilidad, que permitía al partido político que se ubicara en el poder ejecutivo, tener una mayoría absoluta en el Congreso; posteriormente, en la reforma de 1994 se crea la Fiscalía Especial para Delitos Electorales, y finalmente, en la reforma constitucional de 1996 se judicializa al Tribunal Electoral Federal, cambiando su denominación a Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

⁵ El tema sigue manteniendo su vigor y renovado reclamo, vale mencionar el discurso inaugural del Tercer Encuentro Iberoamericano de Consejos de la Judicatura, dictado en la ciudad de Zacatecas el 23 de octubre de 2002, por Ricardo Monreal Ávila, entonces gobernador Constitucional de la entidad, particularmente los siguientes argumentos claves de federalismo judicial versus centralismo: "...dos razones explican la conversión del ámbito de justicia local en un orden subordinado y dependiente del ámbito de jurisdicción central... La primera de estas razones es el centralismo político y económico que el país ha vivido siempre... El Congreso federal ha asumido facultades para legislar en diversas materias, desposeyendo a las entidades federativas de capacidad para legislar de manera independiente, en atención al sistema de distribución de competencias que establece nuestra carta magna... Como consecuencia de este proceso centralizador, los tribunales federales también incrementaron el número y naturaleza de asuntos jurisdiccionales a

riales soberanos/autónomos existentes en un sistema federal (federación, estados y municipios).

Retornar al tema de federalismo judicial⁶ evidencia la necesidad actual, como una de las muchas vías posibles, de una descentralización por parte del gobierno federal en clave de atribuciones y recursos a los gobiernos de las entidades federativas, para que de manera independiente y autónoma conformen, integren y decidan sobre sus órganos jurisdiccionales.

Uno de los grandes retos para un verdadero federalismo judicial, es la existencia de tradiciones de carácter central en el Poder Judicial Federal. Resulta indispensable que este poder otorgue a los tribunales estatales las competencias que a lo largo del tiempo le ha ido arrebatado, concretándose a intervenir exclusivamente en cuestiones que afecten el ámbito de la federación y nacionales en su conjunto y no de los estados como entes con plenas facultades en lo jurisdiccional, tal como se asienta en el artículo 116 de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

desahogar... La otra razón que explica el desequilibrio actual entre la jurisdicción local y la federal, atiende al mecanismo de control constitucional denominado juicio de amparo... A través de este procedimiento que es una especie de recurso de casación, los órganos de justicia federal tienen la facultad de revisar irrestrictamente las resoluciones de los tribunales locales, pues en nuestro país el principio de legalidad, en los actos de cualquier autoridad, está elevado a categoría de derecho fundamental... Esta circunstancia establece el problema de la jurisdicción doble, pues tanto los tribunales locales como los federales resuelven, en el fondo, sobre las mismas materias. A manera de corolario se concluye: Esta duplicidad y sobreposición, aunado a un vigoroso centralismo de facultades por parte del gobierno federal, ha traído como consecuencia un Poder local realmente subordinado y débil, no obstante que este tipo de institución es la que suele tener el primer contacto con la sociedad.” véase “Reforma Judicial”, *Revista Mexicana de Justicia*, núm. 1, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos, enero-junio de 2003, pp. 301-302.

⁶ El instituto de Investigaciones Jurídicas cuenta, como siempre, con estudios serios en el tema de federalismo judicial o de justicia local. Así, véase, entre otros: Concha Cantú, Hugo Alejandro, *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM, 2001; Soberanes Fernández, José Luis, *Sistema jurisdiccional mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM, 1999; Suprema Corte de Justicia de la Nación, Inamovilidad de jueces y magistrados del poder judicial local, Instituto de Investigaciones Jurídicas/Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1999.

La implantación de un verdadero federalismo judicial, redundaría en una menor carga de trabajo para los órganos jurisdiccionales federales y propiciaría un incremento de asuntos planteados a nivel de entidades federativas.

En el ámbito estadual es menester implementar una modificación constitucional que permita la homologación de ciertos principios relativos a independencia judicial, autonomía financiera, estatuto del Poder Judicial local, *inter alia*, y promover un mayor respeto a la definitividad que poseen los tribunales y órganos jurisdiccionales estatales.

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

II. MARCO CONCEPTUAL

La mayoría de los teóricos⁷ están de acuerdo en señalar que la forma de Estado federal se determina en razón del grado de autonomía que los entes territoriales constituyentes reservan para sí, así como por la integración de una forma funcional de división del poder político⁸ en la que se prevé la existencia de un poder único para ciertas materias y una pluralidad de poderes —locales— para otras. Sin embargo, como analiza Zippelius: "...lo característico del Estado Federal consiste en que las facultades que se atribuyen tanto a los órganos de la federación como las de los Estados miembros se reparten de manera tal, que debe existir un dualismo en centros de poder y ninguno debe de tener la supremacía de competencias".⁹

⁷ Allan Brewer menciona que "Todo sistema federal o de distribución vertical del poder público, por supuesto, está montado sobre un sistema de distribución de competencias entre el nivel nacional y el nivel de los Estados miembros". Brewer, Allan. "Problemas de la Federación Centralizada", *IV Congreso Interamericano de Derecho Constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM, México, 1992, p. 87.

⁸ Hernández, María del Pilar, "Del Federalismo Judicial", *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, México, núm. 1, enero-junio 2003.

⁹ Zippelius, Reinhold, comentado por Concha Cantú, Hugo Alejandro, "Federalismo: Diseño y Funcionabilidad", *Estrategias y Propuestas para la reforma del Estado*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2002, p. 91.

Esto nos induce a colegir que la naturaleza propia del Estado federal implica obligaciones adicionales, como la de “hacer posible la organización política racional de grandes espacios bajo el supuesto de relaciones de paridad entre las partes componentes, y no simplemente de relaciones de supra y subordinación como en los coloniales...”¹⁰

La existencia de un sistema federal responde, necesariamente, a un “principio de organización estatal que tenga por objeto la máxima autonomía de las unidades componentes, sea ello por motivos de índole técnica (mejor funcionamiento de la organización), sea por motivos de índole axiológica, como el reconocimiento y respeto a entidades de ámbito local y como vía para la realización del ideal de la libertad, ...en esta línea, el federalismo puede manifestarse también como una acentuación del principio de división de poderes destinada a garantizar la libertad ...”¹¹

No es casual el hecho que el Estado nacional se erigiera en virtud de la federalización de materias tales como la administración de justicia, la toma de decisiones, la distribución de los recursos económicos y la generación de todo un sistema casacional jurisdiccional, entre otros.

Partiendo de tal aceptación, podemos derivar que el federalismo judicial implica una necesaria, concreta y expresa división no sólo formal sino necesariamente material de las competencias atribuidas a los órganos de carácter federal y a los de las entidades federativas, reservando para éstas todos aquellos supuestos que afecten la vida diaria de sus habitantes.

La Constitución de un Estado federal requiere la operatividad de un federalismo judicial pleno, mismo que se da a través del establecimiento y existencia de tribunales federales, estatales y municipales; determinación de sus competencias y señalamiento de las vías o formas para garantizar el respeto de las sentencias dictadas en el pleno ejercicio de sus atribuciones.

Según algunos autores el Poder Judicial requiere, en el Estado constitucional contemporáneo, satisfacer ciertos requisitos o principios, a saber: el de independencia, el de responsabilidad, la existencia de un estatuto de jueces que contemple las bases para su selección, designación, ratificación/ reelección/ inamovilidad absoluta o relativa,¹² remuneración

¹⁰ García Pelayo, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Alianza Editorial, 2000, p. 216.

¹¹ *Ibidem*, p. 217.

¹² La reciente reforma constitucional del estado de Guanajuato, Periódico Oficial del 7 de noviembre de 2006, evidenció la necesidad de perfeccionar sus procedimientos de

y responsabilidad —en todos sus aspectos—; la unidad y exclusividad de la jurisdicción, autogobierno, y el establecimientos de consejos de la judicatura locales.¹³ El *quid* de la procedencia y seriedad de los criterios para la asignación de jueces y magistrados de carrera que garanticen, al máximo de lo posible y deseable de cara a lo materialmente factible, justicia a los justiciables.

Un aspecto relevante dentro del federalismo judicial tiene que ver con la necesidad de que los tribunales locales gocen exactamente de las mismas garantías que los federales, particularmente en los principios que rigen su accionar, así como lo que atañe al *status* económico y jurídico.

Allan R. Brewer Carías menciona que una federación como sistema de descentralización política será más completa ampliando el esquema competencial estadual; en cambio, la federación será contradictoriamente más centralizada, mientras más competencias públicas se concreten en el ámbito nacional.¹⁴

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

reelección/ratificación ante los evidentes defectos de los cuales adolecía, lo importante es que la reelección/ratificación sólo opera por un periodo adicional de 7 años, el a. 87 de dicha Constitución estadual dispone en su acápite: “Los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia durarán en su cargo siete años y podrán ser reelectos”, y prosigue en su párrafo octavo: “Sólo podrán ser reelectos los Magistrados que de acuerdo al dictamen de evaluación, hayan actuado en su primer cargo, con estricto apego a los principios que rigen la función judicial, y que son los de independencia judicial, imparcialidad, eficiencia, eficacia, legalidad, excelencia profesional, honestidad invulnerable, diligencia, celeridad, honradez, veracidad, objetividad, competencia, honorabilidad, lealtad, probidad y rectitud.” Consideramos muy atinada esta sana medida, en tanto no existan mecanismos ciertos y objetivos que operen como verdaderos incentivos a los jueces y magistrados en la obtención de una permanencia en el órgano, que permita la renovación constante del capital humano de la estructura judicial. Queda pendiente la actualización de la legislación ordinaria.

¹³ Los siguientes estados han instituido, a partir de 1988, consejos de la judicatura: Sinaloa, Coahuila, Distrito Federal, Aguascalientes, Baja California, Estado de México, Morelos, Nayarit, Guanajuato, Nuevo León, Sonora, Durango, Jalisco, Querétaro, Veracruz y Chiapas. Hernández, Sergio, *El Consejo de la Judicatura Federal y su importancia en la impartición de justicia*, México, Consejo de la Judicatura Federal, 2002, *passim*.

¹⁴ Brewer, Allan, “Problemas de la Federación Centralizada”, *IV Congreso Interamericano de Derecho Constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1992, p. 88.

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

Al referirnos a un sistema federal, predicamos la forma de Estado que el pueblo de una nación adopta y que se caracteriza por un proceso formativo que, como A. V. Dicey determina, depende de dos condiciones:

Por un lado debe existir un cuerpo de naciones... tan estrechamente vinculado por su ubicación, por su historia, y por su raza, etcétera, que resulten capaces de llevar, al espíritu de sus habitantes, el sello de nacionalidad común. Por otra parte debe existir un estado muy peculiar de sentimiento entre los habitantes de los países que se proponen unir. Es necesario que deseen la unión, pero no la unidad.¹⁵

El problema del federalismo mexicano es de origen ya que nuestra nación, a diferencia del Estado vecino del norte, se estructuraba bajo forma unitaria y central, y a partir de su descentralización, los antiguos departamentos administrativos se convierten en entidades federales, otorgándoles soberanía e independencia, lo cual quedó positivado tal como aparece. Sin embargo, esto no es causa justificada para la contradicción que a nivel constitucional se ha dado ya que, como mencionamos anteriormente, el artículo 40 constitucional determina el régimen federal como forma de Estado de nuestra nación, asentando expresamente que la federación mexicana se compone “de estados libres y soberanos en todo lo concerniente su régimen interior...”.

Dicho precepto no ha sido objeto de modificación alguna desde su promulgación en la Constitución del 5 de Febrero de 1917; sin embargo, diversos artículos constitucionales tales como el 115 y 116, regulan materias de los regímenes municipales y estatales e, inopinadamente, limitan las facultades de los Estados.¹⁶

La Constitución de 1824¹⁷ estableció, al igual que la norteamericana de 1787, la competencia jurisdiccional propia y diferenciada en la cabe-

¹⁵ Dicey, A. V., citado por Ramella, Pablo. “Aspectos del Federalismo”, *IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1992. p. 545.

¹⁶ El artículo 115 constitucional se ha reformado 11 veces, y el artículo 116 se ha reformado 3 veces, donde ha impuesto normas generales que impiden el ejercicio pleno del artículo 40 constitucional.

¹⁷ Véase, sobre los prolegómenos históricos: Romero Zazueta, Jorge, “Federalismo judicial. Creación de cortes estatales”, *Cuaderno Jurídico núm. 9*, Culiacán, Supremo

za tanto de los tribunales de la federación, como de los correspondientes de las entidades federativas.¹⁸ El artículo 160 de la Constitución de 1824 disponía:

El Poder Judicial de cada Estado se ejercerá por los Tribunales que establezca o designa la Constitución (local); todas las causas civiles y criminales que pertenezcan al conocimiento de estos tribunales, serán fenecidas en ellos hasta la última instancia y ejecución de la última sentencia.

El documento fundamental de 1857, mantuvo el principio de doble jurisdicción, que, vía la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en 1869,¹⁹ se modificó al interpretar la cúpula de la jurisdicción federal que por medio del juicio de amparo podrían atacarse las sentencias de los tribunales locales dictadas en aplicación de la legislación local. Bajo esta lógica sistémica, el Poder Judicial Federal se convertía en revisor de todos los actos de las autoridades judiciales de los estados, en detrimento de la soberanía que la propia Constitución prescribía para ellos.

La Constitución de 1917 mantuvo esta interpretación. En 1928 aparecen los Tribunales Colegiados de Circuito; como auxiliares de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuya competencia, *ratio materiae*, se determina en conocer del amparo-casación procedente contra las sentencias pronunciadas por las autoridades jurisdiccionales. En 1967 y 1988 se amplía el esquema competencial de los Tribunales Colegiados de Circuito, reservando a la Suprema Corte de Justicia el control de constitucionalidad y, por excepción, el de legalidad en negocios de importancia relevante.

Una de las reformas más trascendentes al sistema de justicia federal es la concretada en 1994 que previó los siguientes aspectos: 1) Un Consejo de la Judicatura Federal, órgano administrativo auxiliar de la Suprema Corte de Justicia;²⁰ 2) Compactación de la Suprema Corte, de 26 minis-

Tribunal de Justicia del Estado de Sinaloa, 2000, consulta electrónica: www.stj-sin.gob.mx.

¹⁸ Rabasa, Emilio, *Historia de las Constituciones mexicanas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002. p. 15.

¹⁹ Rabasa, Emilio, *El artículo 14*, México, Fondo de Cultura Económica, 1990. p. 78.

²⁰ La función primordial del Consejo de la Judicatura Federal, se resume en el carácter administrativo que este organismo posee, sin olvidar que es la figura encargada de la vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte y del Tribunal Electoral.

tros pasa a conformarse con tan sólo 11; 3) El establecimiento de la competencia exclusiva de constitucionalidad del Pleno de la Suprema Corte vía las ya previstas controversias constitucionales y las inéditas acciones de inconstitucionalidad; y, 4) La lamentable incorporación del Tribunal Federal Electoral al Poder Judicial, fungiendo en materia electoral como el máximo órgano en cuestión de legalidad.

La reforma de 1999 delinea con mayor precisión las facultades del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para expedir acuerdos generales y remitir, de este modo, los asuntos en los cuales hubiere establecido jurisprudencia a los Tribunales Colegiados de Circuito, limitándose, así, la procedencia del recurso de revisión tratándose de amparo directo y reservándose únicamente la facultad de atracción (*certiorari*).²¹

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

- El Poder Judicial de los estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas;
- La independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones y las leyes orgánicas de los estados;
- Los magistrados integrantes de los poderes judiciales locales, deberán reunir los requisitos señalados por las fracciones I a V del artículo 95 de la Constitución;²²
- No podrán ser magistrados locales, las personas que hayan ocupado el cargo de secretario o su equivalente, procurador de justicia o diputado local, durante el año previo al día de la designación;

²¹ Acuerdos 5/1999, 6/1999 y 4/2000 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Cfr. Informe de labores 2001, del presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pp.15 y ss.

²² “Artículo 95. Para ser electo Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se necesita: I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles; II. Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; III. Poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de licenciado en derecho, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello; IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza y otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena”.

- Los magistrados durarán en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las Constituciones locales, podrán ser reelectos y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidad de los Servidores Públicos de los Estados; y,
- Los magistrados y los jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo.

Como se puede observar, el marco constitucional deja al arbitrio de las legislaturas estatales el determinar la forma de integración de los tribunales estatales, así como la fijación de las materias que les corresponde conocer en la resolución de los conflictos que sean sometidos a su consideración.

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

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

IV. ALGUNOS RETOS DE LA JUSTICIA FEDERATIVA

Para lograr una plena justicia federativa dentro de la actual forma de Estado mexicano es necesario atender diversas problemáticas que se presentan en el ámbito estadual, algunas de manera generalizada y otras que sólo atañen a algunos estados.

En el presente apartado procederemos a expresar nuestra opinión sobre algunas de ellas y, en la eventualidad, propondremos algunas soluciones o vías para tratar de disminuir sus efectos, buscando con ello el ejercicio de una verdadera justicia federativa.

1. *Libertad de acción*

Uno de los principales problemas que presenta actualmente la justicia federativa consiste en la poca o nula libertad de acción con que cuentan los integrantes de los órganos judiciales estatales, existen factores que contribuyen a que se presente dicha situación, como son:

- Intervención de los ejecutivos locales en los procesos de designación de los miembros del órgano jurisdiccional;
- Integración de “comisiones” o instauración de procedimientos, las primeras anónimas y, los segundos, de tan “transparentes” dudosos, como fuere en ambos casos totalmente inconstitucionales por restrictivos y ausentes de fundamentación y motivación;
- Salarios excesivamente bajos;
- Inexistencia relativa de una carrera judicial;²³
- Excesivas presiones por parte de los grupos de poder económico, político y social de la entidad federativa de que se trate; y,
- Vinculación efectiva de los jueces o magistrados con grupos de presión o partidos políticos.

En el ejercicio diario de las funciones que les han sido asignadas, los jueces estatales requieren contar con elementos necesarios para garantizar su imparcialidad, y con elementos necesarios, entre otros una verdadera ética de la función jurisdiccional, que les otorgue libertad de acción, elementos que habrán de diferir según la entidad federativa de que se trate; sin embargo, los más generales podrían ser:

I) La Implementación en la totalidad de los estados federados de un sistema de designación de miembros del Poder Judicial en el que intervengan diversos actores, autónomos entre sí, cuya participación se dé en forma equilibrada en la designación y reelección/ratificación, en su caso, de los miembros de los poderes judiciales estatales.

Un sistema adecuado sería aquel en el que la propuesta provenga de los propios tribunales estatales, y cuya elección de los miembros integrantes de las comisiones de selección de los candidatos sea maniatada por el Pleno del Tribunal y no por el criterio a modo del presidente en turno, y de las asociaciones de abogados locales, la academia, *inter alia*,

²³ Cossío Díaz, José Ramón, *Federalismo y carrera judicial en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1996.

sometida a la consideración del Congreso Estatal, para que éste por mayoría calificada determine a los integrantes del Poder Judicial;

II) el establecimiento real de un servicio civil de carrera, para lo que se requiere la expedición o modificación de leyes en la materia; entre los aspectos que deben contener dichos ordenamientos destacan los relativos a la delimitación de los requisitos y procesos a seguir para ingresar al poder judicial; obligatoriedad de una constante capacitación profesional; establecimiento de reglas claras para el otorgamiento de estímulos, ascensos y recompensas, eliminando la discrecionalidad en su otorgamiento y;

III) la eliminación de la participación de los ejecutivos locales en el nombramiento de los miembros de los poderes judiciales estatales o la postulación por cuotas de los partidos políticos.

Como hemos asentado líneas arriba, uno de los principales enemigos de la justicia federativa es la activa participación, en la mayoría de los casos, de los titulares del Poder Ejecutivo en la designación de los integrantes del Poder Judicial Estatal o, en su caso, de los partidos políticos; dicha intervención se da de diversas maneras, proponiendo su integración o, en el segundo supuesto, interviniendo en su designación, a través de la fracción de su partido en el Congreso local.

2. Autonomía presupuestaria

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

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

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

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

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

Primero, instaurar a nivel de las Constituciones locales una norma que determine de manera clara y precisa un porcentaje, que ha de ser variable y nunca fijo, del presupuesto anual del Estado, bajo condición que los Tribunales justifiquen que se proceda de esa forma y, en la medida que se satisfagan las necesidades inmobiliarias y salariales, el porcentaje sea susceptible de disminuir, así, el Tribunal deberá remitir directamente al Legislativo su propuesta presupuestaria para su integración al presupuesto anual que se someterá a la consideración del Congreso local. Cabe señalar que el porcentaje asignado deberá de ser establecido como máximo, previendo la posibilidad de que si la Legislatura correspondiente así lo determina, el monto autorizado sea menor a dicho porcentaje, atendiendo a una solicitud del Poder Judicial. Obviamente para tales efectos se requieren verdaderos y serios estudios económicos y de factibilidad.

Segundo, ante la imposibilidad jurídica o política de implementar la regla antes aludida, se le deberá conceder al presidente del Tribunal de Justicia de cada entidad federativa la posibilidad de comparecer personalmente ante las legislaturas locales para defender su proyecto de presupuesto de egresos anual; esta opción permitiría que los legisladores

conozcan de primera fuente el porqué del monto solicitado, sensibilizándose ante los requerimientos de los Tribunales.

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

3. *Permanencia en el cargo*

Otro de los factores que en principio incide en el accionar de los juzgadores locales es la incertidumbre respecto de su permanencia en el cargo para el cual han sido designados; esto derivado de la participación que tienen en dicho acto algunos de los factores a los que hemos aludido con anterioridad.

Tal circunstancia puede propiciar que algunos jueces, ante la inseguridad que tienen respecto del periodo en el cual permanecerán en su cargo, contemplen la posibilidad de explotar el cargo mientras duran en él, para tratar de asegurar, nuevamente por una vía lícita o ilícita, su seguridad económica, dando lugar a componendas indebidas durante el desahogo de los procedimientos que se desarrollan en sus juzgados.

Por esta razón, una opción viable sería el establecimiento de plazos de desempeño, vía estándares de evaluación lo más posible exentos de subjetividad u otros factores perniciosos, de los juzgadores locales, lo que les permitiría una seguridad en el desempeño de sus funciones.

4. *Procedimientos claros para efectos de la reelección/ratificación*

Unos de los aspectos que afecta de manera directa al Poder Judicial de los estados es el relativo a la reelección/ratificación²⁴ de su miembros, especialmente jueces y magistrados; esta circunstancia propicia inseguridad en dichos funcionarios y se presta, en ocasiones, como una vía legítima para eliminar a aquellos juzgadores que por cuestiones políticas o simplemente non gratos, resultan conflictivos para el mismo Poder Judicial, y para los demás poderes estatales.

²⁴ En este sentido véase: Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Inamovilidad de jueces y magistrados del poder judicial local*, cit., nota 6.

Para evitar esta problemática y garantizar la permanencia en el cargo de las mejores personas o los más idóneos para la impartición de justicia proponemos el establecimiento de normas administrativas que regulen de manera objetiva lo relativo a:

- Aspectos a tomar en consideración para la evaluación correspondiente: académicos —niveles de superación—, de capacitación —cursos de actualización judicial, argumentación, interpretación—, desempeño laboral —índices de expedientes y eficiencia en la resolución de los asuntos, número de quejas en contra del magistrado por diversas causas o, en su caso, número de amparos revocatorios de las resoluciones en apelación—, antigüedad, *inter alia*;
- Valor asignado previamente a cada uno de estos aspectos;
- Integración del cuerpo encargado de realizar la valoración de cada uno de los miembros del Poder Judicial (puede ser el propio Consejo de la Judicatura quien elabore y certifique el cumplimiento de estándares a evaluar, sometiendo la decisión última al Pleno del Tribunal Superior);
- Naturaleza, atribuciones y prohibiciones de dicho cuerpo de valoración;
- Procedimiento, incluyendo su calendarización, para la realización de la valoración aludida;
- Medios de impugnación que pudieran interponerse contra los resultados de la valoración.

No olvidamos referir que la reciente reforma constitucional de Guanajuato, Periódico Oficial del 7 de noviembre de 2006, evidenció la necesidad de perfeccionar sus procedimientos de reelección/ratificación ante los evidentes defectos de los cuales adolecía, lo importante es que la reelección/ratificación sólo opera por un periodo adicional de 7 años, el artículo 87 de dicha Constitución estadual dispone en su acápite: “Los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia durarán en su cargo siete años y podrán ser reelectos”, y prosigue en su párrafo octavo:

Sólo podrán ser reelectos los Magistrados que de acuerdo al dictamen de evaluación, hayan actuado en su primer cargo, con estricto apego a los principios que rigen la función judicial, y que son los de independencia

judicial, imparcialidad, eficiencia, eficacia, legalidad, excelencia profesional, honestidad invulnerable, diligencia, celeridad, honradez, veracidad, objetividad, competencia, honorabilidad, lealtad, probidad y rectitud.

Consideramos muy atinada esta sana medida, en tanto no existan mecanismos ciertos y objetivos que operen como verdaderos incentivos a los jueces y magistrados en la obtención de una permanencia en el órgano que permita la renovación constante del capital humano de la estructura judicial. Queda pendiente la actualización a la legislación ordinaria.

5. *Capacitación judicial*

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

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

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

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

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

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

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

La intensidad en la difusión de los derechos humanos y la necesidad de garantizar su eficacia, los organismos encargados de la impartición de justicia se enfrentan a nuevos retos, incuestionablemente el más ingente: el conocimiento de su dimensión (tanto universales y absolutos) la transversalidad (en tanto que cada derecho se ejerce y ha de ser tutelado considerando que atraviesa el contenido de otros derechos) y su interdependencia (todos los derechos en tanto conformadores de un sistema encuentran siempre un punto de vinculación) que les caracteriza contemporáneamente.

No es para nadie desconocido que lo extenso y progresivo de los derechos humanos, la interpretación que la Suprema Corte de Justicia de la Nación le ha dado a algunos o los ha insertado en el marco constitucional, lo profuso con que se sancionan instrumentos internacionales, pactos, declaraciones en torno a la diversidad y particularidad de tales derechos, la misma jurisprudencia de los diversos órganos jurisdiccionales regionales (interamericano, europeo, africano) y el universal (el de la Organización

de las Naciones Unidas), son completamente desconocidos por nuestros jueces y magistrados locales, desde luego con honrosas excepciones.

Obviándose el imperativo constitucional previsto en el artículo 133 de la Constitución Federal que prescribe:

Artículo 133. Esta constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la Unión. 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.

Pero, sin lugar a dudas, también otro de los problemas más relevantes consiste en la ausencia de procedimientos y mecanismos internos que permitan que los grupos minoritarios —ya sea por cuestiones de tipo geográfico, religioso, económico, social, étnico, racial, de género, o de preferencia— un acceso efectivo a la justicia en la tutela de sus derechos o en la solución de sus conflictos.

La impartición de justicia para estos grupos minoritarios, en estado de vulnerabilidad o no, desde el punto de vista jurisdiccional y social, implica grandes retos para los tribunales de justicia de las entidades federativas, sobre todo ante el desconocimiento e *indirizzi* de naturaleza afirmativa que hagan posible la paulatina justiciabilidad y tutela de situaciones subjetivas o colectivas que ya son vivencia real en nuestros tribunales, la desgracia es que, a guisa de ejemplo, tratándose de violencia de género, de derechos de los homosexuales o transexuales, derechos reproductivos, *inter alia*, el nulo conocimiento hace nugatoria la justicia.

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

El aspecto de usos y costumbres también resulta preponderante en esta materia; es de sobra conocido los casos en que la labor de los juzgadores locales se ve impedida o, en el mejor de los casos, frenada, por la existencia de costumbres ancestrales en las comunidades en las que se pretende resolver los conflictos entre sus habitantes; la mayoría de las veces estas costumbres se contraponen al espíritu de la norma que se pretende respetar, lo que implica —de facto— una inaplicación del derecho.

En otros supuestos, lo que existe son procedimientos diversos a los establecidos por el órgano legislativo, en los que aparece un predominio de informalidades y procedimientos orales, en los que la resolución del conflicto no se reserva a una autoridad que cumpla con un perfil específico; por el contrario, la resolución de las desavenencias que se presenten se asigna a un grupo de notables, elegidos en función de aspectos tales como edad, capacidad económica, o bien al jerarca en turno, elegido a través de formas no democráticas; circunstancias que no garantizan una debida aplicación del derecho, toda vez que no existen elementos que garanticen un pleno respeto a la garantía de debido proceso.

7. Ampliación de los juzgados para atender a mayor población

Otra de las problemáticas a las que se enfrentan los tribunales estatales en el desmedido aumento de la población y su distribución, en muchos casos anárquica, en los territorios de las entidades federativas.

Tal situación propicia que los requerimientos de justicia en las partes de la federación provengan cada vez más de zonas apartadas, de difícil acceso o de baja densidad demográfica, sin que ello sirva como pretexto para no atender el justo reclamo social de justicia.

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

próximo, para llegar a él tienen que recorrer cerca de 200 por cuestiones geográficas o de vías de comunicación.

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

El establecimiento de los llamados consejos de la judicatura a nivel estatal resulta una buena práctica, ya que, en teoría, sirven para desahogar la carga administrativa que tienen que realizar los integrantes del poder judicial, permitiéndoles dedicarse con mayor empeño a la impartición de justicia, mediante la resolución de los conflictos que les son planteados. Sin embargo, para lograr que el establecimiento de esta institución cumpla con su finalidad, se requiere cuidar ciertos aspectos:²⁵

- Que su integración se dé preponderantemente con miembros del Poder Judicial y se realice a través métodos de selección interna democrática;
- Que la duración del cargo de sus miembros, principalmente los de extracción judicial, no se vea afectada por los condicionamientos, términos y plazos de duración de los otros poderes, primordialmente del ejecutivo;
- Que los elementos del Consejo posean casi todas las garantías de los miembros del poder judicial con excepción de algunas, como la inamovilidad absoluta, para evitar mandarinatos a su interior;
- Que para ser miembro no proveniente del Poder Judicial se acredite efectivamente una gran solvencia jurídica y de conocimientos respecto de los problemas del Poder Judicial;
- Se debe establecer la duración en el cargo de consejero, ésta no debe ser demasiado corta, para evitar la irresponsabilidad de sus miembros;
- Es ideal que el presupuesto del órgano esté señalado por la Constitución (local) según la regla de un porcentaje variable del presupuesto estatal;
- Es fundamental que el Consejo se entienda como órgano constitucional autónomo, no limitado tampoco por las directivas de los

²⁵ Véase: Cárdenas Gracia, Jaime F., *Una Constitución para la democracia, propuestas para un nuevo orden constitucional*, México, UNAM, 2000, pp. 167 y 168. Hernández, Sergio, *op. cit.*

- tribunales supremos de cada entidad federativa, con la finalidad de democratizar el Poder Judicial;
- El Consejo debe funcionar y organizarse con reglas internas, democráticas en la selección de su presidente, en la continua rotación de sus cargos y en la adopción de las decisiones;
 - El trabajo del Consejo o sus decisiones no deben interferir en la independencia jurisdiccional de los jueces y magistrados. Por eso, en los procedimientos disciplinarios de traslado, designación y ascenso deben guardarse absolutamente todas las garantías procesales y constitucionales y;
 - Las atribuciones del Consejo de la Judicatura por ningún motivo deben de ser jurisdiccionales. Primero, porque los Consejos no forman parte del Poder Judicial en sentido estricto y, segundo, porque el único que tiene la atribución jurisdiccional es el Poder Judicial.

9. *El amparo directo y la justicia ordinaria*

La Consulta Nacional sobre una *Reforma Integral y Coherente del Sistema de Impartición de Justicia en el Estado Mexicano*, llevada a cabo por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en 2006,²⁶ identificó al amparo directo y su influencia en la consolidación de la justicia ordinaria, como uno de los factores principales que impedían el adecuado desarrollo del *federalismo judicial, para nosotros justicia federativa*, ya que este mecanismo constitucional, en la mayoría de las ocasiones, propiciaba que los tribunales superiores de justicia y otras autoridades jurisdiccionales que debieran ser órganos de última instancia, en realidad no lo eran, propiciando una pérdida de confianza de la ciudadanía en la justicia local, al existir la posibilidad de que sus resoluciones fueran revisadas y modificadas por la justicia federal, conformándose el conocido como amparo casación. Más aún, la propuesta es en el sentido de “acotar las resoluciones para efectos en el amparo casación, sea mediante la explicitación de sus efectos o su restricción como una deferencia hacia la justicia local. Incluso hay quienes propugnan por su eliminación”.

Sin embargo, desde otra perspectiva se consideró la necesidad de mantener el esquema actual, bajo el argumento que la justicia local requiere

²⁶ *Libro blanco de la Reforma Judicial. Una agenda para la justicia en México*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2006.

de controles para asegurar su calidad e imparcialidad, por este motivo se plantearon tres propuestas principales, para tratar de disminuir el efecto negativo que el amparo directo tiene sobre los tribunales estatales:

1. Establecimiento por parte del Consejo de la Judicatura Federal, de lineamientos que orienten a los juzgadores para determinar sobre la admisión o la eliminación de los amparos directos;

2. Modificar la ley de amparo para obligar a los tribunales colegiados a corregir en sus resoluciones las violaciones de legalidad que encuentren, evitando de esta manera el amparo para efectos; y,

3. Reformar a la Constitución Federal, para delimitar con mayor claridad los casos en que es procedente el amparo en cuestiones de legalidad.

10. *Cooperación procesal entre la justicia local y la federal*

Este tema, fue también uno de los identificados por la referida Consulta Nacional, a partir de la queja frecuente que realizan los integrantes de los poderes judiciales locales, consistente en las presiones que enfrentan con motivo del desahogo de diligencias que corresponden a la justicia federal, a raíz de las requisitorias que reciben en donde se les apercibe para que desahoguen dichas diligencias en un término especificado con la amenaza de una medida de apremio.

Los jueces locales argumentan que el desahogo de las diligencias en los términos exigidos por los jueces federales requieren del manejo de diversos recursos humanos y materiales, con los que regularmente no cuentan y que se tornan impeditivos para realizar todo tipo de planeación, cuestionándose, además, la naturaleza de tales requisitorias, ya que consideran que sus pares federales se deberían dirigir a ellos mediante exhortos.

No debieran olvidar los jueces y magistrados federales que los tribunales estatales no son sus subordinados

11. *Unificación de códigos*

El tema de la unificación de códigos²⁷ también se vio reflejado en los resultados que arroja la Consulta Nacional, con argumentos tanto en pro

²⁷ Desde octubre de 2003, el movimiento por la unificación se concreta en clave federalista en el denominado Declaración Federalista de Chiapas “Doctor Belisario Domínguez”, que en su Séptima Conclusión asentó: “La Comisión de Tribunales Superiores de

como en contra, así, los que están a favor argumentan que aquélla permitiría reducir costos y asimetrías injustificadas, mientras que los que están en contra fundan sus razones en la importancia de reconocer las particularidades de cada región y la soberanía de los estados.

Otro factor importante en esta materia, se endereza a la identificación de la legislación que se quiere unificar, ya que por una parte parece existir mayor consenso entre quienes identifican la conveniencia de unificar la legislación procesal, o quienes abonan por la necesidad de unificar la legislación sustantiva.

Por lo que hace a los mecanismos para lograr dicha unificación, se proponen principalmente dos vías, a saber: primera, la expedición de códigos únicos con vigencia nacional y, segunda, expedición de códigos modelos para su eventual adopción por las legislaturas locales.

Lo que es claro es que de uno y otro lado, ya hay proyectos específicos como el Código Procesal Civil Modelo para toda la República.

V. REFLEXIONES FINALES

El establecimiento de una verdadera justicia federativa resulta necesario para mejorar los niveles de vida de los habitantes de nuestro país en clave de una efectiva tutela jurisdiccional de sus derechos; al tiempo es un elemento necesario para el pleno ejercicio del sistema federal adoptado por los estados federados.

Existen algunos avances relativos a la justicia federativa; sin embargo, el nivel de logros obtenidos en el ámbito estadual no es el óptimo, lo que implica la necesidad de realizar un esfuerzo para implementar los elementos mínimos para su consecución.

Justicia de los Estados Unidos Mexicanos, se congratula que en la temática de la Consulta Nacional sobre reforma integral y coherente del Sistema de Impartición de Justicia convocada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se hayan incorporado temas que forman parte de declaratorias de años anteriores, como son, entre otros: creación de Salas Constitucionales o Cortes de Casación en los Estados; manejo autónomo de los presupuestos de los Poderes Judiciales Locales; unificación de los códigos sustantivos; mediación y conciliación como medios alternativos de justicia; la oralidad en los procesos; colegiación obligatoria de los abogados y jurisdicción concurrente". (el subrayado es nuestro). Sobre el tema véase: Fairén Guillén, Víctor, *Problemas actuales del derecho procesal. La defensa, la unificación, la complejidad*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1992; Comisión Nacional de Tribunales Superiores, "Proyecto de Código Procesal Civil Modelo para la República Mexicana", *Reforma Judicial*, núm. 2, México, julio-diciembre de 2003.

La problemática que se presenta para la implementación de la justicia federativa presenta diversos aspectos a vencer; algunos de éstos abarcan a la generalidad de las entidades federativas y otros abarcan a uno o varios estados, por lo que el diagnóstico correspondiente deberá de realizarse en lo particular.

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

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

Un aspecto relevante de la justicia federativa es el relativo a la capacitación de los integrantes de los órganos jurisdiccionales, primordialmente de jueces y magistrados; ante ello, este tema deberá de ser preponderante dentro de los programas de acción a desarrollar. Sólo en la medida en que se capaciten y tengan claro conocimiento de los avances jurídicos y, sobre todo, de cómo se están resolviendo las nuevas situaciones subjetivas y colectivas en otras latitudes, se hiciera más eficiente su ejercicio.

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

De igual manera una reducción sustancial a los plazos para que una causa sea definitivamente fenecida eliminaría una gran parte del rezago del trabajo de los tribunales, lo cual representa una de las máximas problemáticas del Poder Judicial. ¿O quizá sea un defecto en el método o sistema de trabajo que impera en los juzgaos y tribunales?

La creación de tribunales o salas de constitucionalidad, que conozcan del control de constitucionalidad en relación con la Constitución estatal, solucionaría un vacío hasta ahora existente, respecto de las violaciones constitucionales estatales.²⁸

²⁸ Veracruz, Chihuahua, Coahuila, Tlaxcala, Chiapas, Guanajuato, Quintana Roo, Estado de México y Querétaro, ya contienen mecanismos de control constitucional en sus respectivas constituciones.

Una verdadera justicia federativa, fortalecería la garantía de tutela judicial efectiva que establece nuestra Constitución,²⁹ al provocar una reducción sustancial de los tiempos para que una causa sea definitivamente fenecida, lo que constituye un problema que enfrenta la impartición de justicia y el cuestionamiento más serio a la legitimidad del Poder Judicial.

VI. FUENTES DE CONSULTA

- AA.VV., *Estrategias y Propuestas para la reforma del Estado*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- AA.VV., *Estudios en homenaje a Don Manuel Gutiérrez de Velasco*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2002.
- AA.VV., *Problemas Actuales del Derecho Constitucional. Estudios en Homenaje a Jorge Carpizo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994.
- AA.VV., *Diccionario Jurídico Mexicano*, 13a. edición, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa, 1999.
- AA.VV., *IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992.
- BREWER, Allan. “Problemas de la Federación Centralizada”, *IV Congreso Interamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1992, p. 87.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime F. *Una constitución para la democracia, propuestas para un nuevo orden constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000.
- Comisión Nacional de Tribunales Superiores, “Proyecto de Código Procesal Civil Modelo para la República Mexicana”, *Reforma Judicial N° 2*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los estados Unidos Mexicano, julio-diciembre de 2003.
- CONCHA CANTÚ, Hugo Alejandro, *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001.
- COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *Federalismo y carrera judicial en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996.

²⁹ Artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- FAIRÉN GUILLÉN, Víctor, *Problemas actuales del derecho procesal. La defensa, la unificación, la complejidad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992
- GARCÍA PELAYO, Manuel. *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Alianza Editorial, 2000.
- GONZÁLEZ AVELAR, Miguel. *La Suprema Corte y la Política*; 2a. ed. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994.
- HERNÁNDEZ, María del Pilar, “Del Federalismo Judicial”, *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, núm. 1, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos, enero-junio de 2003.
- HERNÁNDEZ, Sergio, *El Consejo de la Judicatura Federal y su importancia en la impartición de justicia*, México, Consejo de la Judicatura Federal, 2002.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Diccionario Jurídico Mexicano, D-H*, 13a. ed., México, UNAM-Porrúa, 1999.
- Libro blanco de la Reforma Judicial. Una agenda para la justicia en México*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2006.
- MONREAL ÁVILA, Ricardo, *Discurso inaugural del Tercer Encuentro Iberoamericano de Consejos de la Judicatura*, dictado en la ciudad de Zacatecas, 23 de octubre de 2002
- O. RABASA, Emilio, *Historia de las Constituciones Mexicanas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- RABASA, Emilio. *El artículo 14*, Fondo de Cultura Económica, México, 1990.
- Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, núm. 1, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos, enero-junio de 2003.
- RAMELLA, Pablo, “Aspectos del Federalismo”, *IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992.
- ROMERO ZAZUETA, Jorge, “Federalismo judicial. Creación de cortes estatales”, Cuaderno Jurídico núm. 9, Culiacán, Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Sinaloa, 2000, consulta electrónica: www.stj-sin.gob.mx.
- SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, *Sistema jurisdiccional mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Inamovilidad de jueces y magistrados del poder judicial local*, Instituto de Investigaciones Jurídicas/Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1999.

ZIPPELLIUS, Reinhold, comentado por Concha Cantú, Hugo Alejandro, “Federalismo: Diseño y Funcionabilidad”, *Estrategias y Propuestas para la reforma del Estado*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002