

EL PODER JUDICIAL EN LOS ESTADOS DE LA REPÚBLICA

José OVALLE FAVELA

Después de la intervención del licenciado Carlos del Río Rodríguez, sobre la Suprema Corte de Justicia de la Nación, voy a limitar mi exposición al Poder Judicial de las entidades federativas, tema que también se relaciona con el del federalismo, que nos ha expuesto el maestro Manuel M. Moreno.

El tema concreto que voy a exponer es el de los tribunales estatales dentro del sistema constitucional mexicano. Para este efecto voy a dividir mi intervención en dos partes. En la primera parte me voy a referir a la situación constitucional de los tribunales estatales con anterioridad a la reciente reforma publicada en el *Diario oficial de la federación* del día 17 de marzo de este año. Y en la segunda parte aludiré brevemente a los principales lineamientos de dicha reforma.

Desde luego, quiero destacar que este tema del Poder Judicial en las entidades federativas ha merecido muy poco análisis hasta la fecha. Ni en los tratados de derecho constitucional ni en los de derecho procesal se hace un estudio exhaustivo de los poderes judiciales de los estados. Esto obedece, en parte, a lo que ya mencionaba el maestro Manuel M. Moreno, es decir, a las tendencias centralizadoras en el ámbito de la política, de la sociedad y de la cultura, que no han potenciado el estudio de las instituciones judiciales estatales; y por otro lado, también resulta de las tendencias que predominan en la dogmática jurídica, particularmente la dogmática jurídica procesal, en la cual se ha hecho un estudio privilegiado de los conceptos y de los principios procesales, pero se ha descuidado en forma sistemática las instituciones judiciales.

Ya Piero Calamandrei señalaba en sus célebres conferencias pronunciadas en 1952, en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional, que hasta entonces la doctrina había dedicado sus esfuerzos a elaborar abstractas construcciones sistemáticas, pero habían descuidado cómo se ejercía en concreto la justicia.

Con anterioridad a la reforma de 17 de marzo último, no había en la Constitución disposiciones que se refirieran, de manera directa, al Po-

der Judicial en las entidades federativas. Por un lado, teníamos que analizar el sistema federal para determinar la ubicación de los tribunales estatales. Como ustedes saben, y como ya lo expuso el maestro Manuel M. Moreno, en México existe un sistema federal del que se deriva un doble sistema de tribunales: los tribunales federales y los tribunales estatales.

En un principio, en la Constitución de 1824 se pretendió que estos dos sistemas estuvieran totalmente separados, de tal modo que las sentencias que llegaran a pronunciar los tribunales superiores de los estados no fueran objeto de ninguna revisión por parte de tribunales federales. Esto lo disponía de manera expresa el artículo 160 de la referida Constitución de 1824; sin embargo, la evolución histórica fue por un rumbo distinto.

Por una parte, en 1884 se reformó el artículo 97 de la Constitución de 1857 para prever que de los conflictos sobre aplicación de leyes federales que sólo afectaban intereses particulares, debían conocer solamente los tribunales locales. Esto fue el resultado de una reforma llevada a cabo en el año de 1883 al artículo 72, fracción X, de la Constitución de 1857, mediante la cual se federalizó la facultad de legislar en materia de comercio.

La pretensión que se tuvo al reformar el artículo 97, fue que, no obstante que la legislación mercantil fuera federal, la competencia para conocer de las controversias en esa materia permaneciera siendo local.

Posteriormente, en la Constitución de 1917 el artículo 104, fracción I, ya no estableció una competencia exclusiva de los tribunales estatales para conocer de los conflictos sobre aplicación de leyes federales que sólo afectaran intereses particulares, sino lo que se llama la jurisdicción concurrente; es decir, la opción que se otorga al actor para que pueda acudir ya sea a los tribunales federales o bien a los tribunales estatales, cuando se trate de conflictos sobre aplicación de leyes federales que sólo afecten intereses particulares.

Hay aquí una intervención de los tribunales estatales en la aplicación de leyes federales. Pero el fenómeno inverso también se da. La Ley de Amparo de 1869 establecía de manera expresa la improcedencia del juicio de amparo para impugnar sentencia judicial; sin embargo, la interpretación de la Suprema Corte de Justicia declaró inconstitucional esta improcedencia y permitió que se pudiera interponer el juicio de amparo contra sentencias judiciales, incluyendo las de los estados. Esto cambió radicalmente la relación entre los tribunales federales y estatales. A partir de esta interpretación judicial, los litigantes pudieron interponer el juicio de amparo contra sentencias definitivas dictadas por

tribunales de los estados y se permitió, que, a través del juicio de amparo, pudieran ser revisadas las sentencias de segunda o de única instancia dictadas por los tribunales estatales.

Este fue un cambio fundamental en el sistema de tribunales, que a mi manera de ver no invalida el sistema federal; en ocasiones pensamos que el sistema federal solamente es aquel que corresponde al modelo norteamericano, que fue en mayor medida el que inspiró al mexicano; pero debemos tener en cuenta que existen otros sistemas federales en los cuales los tribunales no solamente tienen este tipo de relaciones, sino que están plenamente unificados, como ocurre en la República Federal de Alemania, sin que por ello deje de tener un sistema federal.

Por último, el artículo 107, fracción XII, de la Constitución de 1917 prevé la posibilidad de que las demandas de amparo, cuando se trate de violaciones a los artículos 16, en materia penal, 19 y 20 de la Constitución, se interpongan ante el superior del tribunal que la cometa. De nueva cuenta se da a los tribunales estatales competencia para la aplicación de leyes federales.

Este era el panorama que existía sobre los tribunales estatales antes de la reforma reciente. ¿Qué ha pasado con esta reforma? Esta reforma modifica varios artículos de la Constitución: los artículos 17, 46, 115 y 116. Me voy a referir en particular al artículo 116, que es en el cual se establecen las bases para los poderes judiciales de los estados. El encabezamiento del artículo 116 recoge el principio de la división de poderes de manera expresa para los estados. Este principio, que el artículo 49 establece a nivel federal, no estaba previsto en forma expresa para los estados. Ahora el artículo 116 lo hace explícito y en esto no hace sino recorrer un camino que ya han señalado los estados, que en sus constituciones habían adoptado el principio de la división de poderes.

El encabezamiento del artículo 116 dice: "El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de esos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo." El segundo párrafo establece que los poderes de los estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas. Y es la fracción III la que establece las bases de los poderes judiciales de los estados.

Se podría pensar que esta reglamentación puede infringir la llamada soberanía de los estados, porque se está regulando al Poder Judicial de éstos. Sin embargo, esta consideración no es exacta, ya que, por un lado, en la Constitución se reglamenta tanto el Poder Ejecutivo como el Poder Legislativo de los estados y esto no ha significado violación de

la soberanía o de la autonomía que tienen los estados y, por otro lado, en la reforma no se hace sino recoger algunas de las bases que ya se contienen en varias de las Constituciones de los estados.

Dice la fracción III que el “Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas”; y agrega: “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, las cuales establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados.” En este segundo párrafo de la fracción III, se está, por un lado, reforzando la independencia judicial, a la cual también se alude en la reforma al artículo 17; se señala que las leyes deben garantizar esa independencia judicial. Pero también se prevén las bases de la carrera judicial, al establecer que en las leyes orgánicas de los tribunales se consignarán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los poderes judiciales de los estados. Ésta debe ser la pauta para que las leyes estatales procuren establecer sistemas de selección para el ingreso de la judicatura y sistemas para la preparación y formación de los jueces. La permanencia, como es evidente, alude a la estabilidad con que deben contar los funcionarios judiciales de los estados.

El párrafo siguiente consigna que los magistrados de los tribunales de los estados deberán reunir los mismos requisitos que los ministros de la Suprema Corte, conforme al artículo 95 de la Constitución. Asimismo, se prevé que los nombramientos de magistrados y jueces integrantes de los poderes judiciales locales serán hechos preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica. De modo pues que, por un lado, se establece el ingreso a la magistratura o a la judicatura con base en antecedentes en el mismo Poder Judicial y, por otro lado, se prevé que ingresen profesionales de otras ramas de la actividad jurídica, pero que tengan los merecimientos suficientes para este ingreso. Las leyes orgánicas deberán prever los requisitos para que se cumplan estas bases constitucionales.

Quizá la más importante de estas bases sea la que contiene el penúltimo párrafo de la fracción III, que dice que 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 responsabilidades de los servidores públicos de los estados.

Esta es una reforma fundamental porque establece la estabilidad de los magistrados, una vez que sean ratificados para un segundo periodo. Es una práctica lamentable el hecho de que los poderes judiciales estatales se renueven al mismo tiempo que se renueva el Poder Ejecutivo del Estado. Esto le resta formación, estabilidad, seriedad a los magistrados que deberán integrar el Poder Judicial. Con esta reforma se empiezan a dar las bases para que los magistrados puedan tener una mayor estabilidad. Estas son bases mínimas, porque hay Constituciones y leyes orgánicas de los estados que prevén directamente la inamovilidad desde el primer nombramiento; como estas son bases mínimas, las leyes que establezcan condiciones más favorables para el desempeño de la magistratura no resultarán contrarias a la Constitución federal.

Seguramente quienes nos hemos dedicado al estudio del derecho procesal habríamos deseado que la reforma constitucional hubiese sido más amplia para darle mayor claridad a la carrera judicial, más fundamentación a la estabilidad tanto de los magistrados como, sobre todo, de los jueces. Sin embargo, pienso que se trata de una reforma fundamental en el fortalecimiento de los poderes judiciales estatales, que tienen un papel esencial en la administración de justicia en México.