

EL PODER JUDICIAL EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS*

José OVALLE FAVELA

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Los tribunales estatales en el sistema constitucional mexicano.* III. *Las constituciones estatales.* IV. *Las leyes orgánicas del Poder Judicial.* V. *La estructura orgánica de los poderes judiciales locales.* A) *El tribunal superior estatal.* B) *Los juzgados locales.* VI. *Algunas reflexiones finales.*

I. INTRODUCCIÓN

En primer término, deseo agradecer a los organizadores de este curso de actualización sobre administración estatal, la oportunidad que me ofrecen para poder exponer y discutir con ustedes algunos de los problemas que enfrentan los órganos jurisdiccionales de las entidades federativas. Sin duda, ha sido un acierto de los organizadores incluir, dentro de los temas del curso, el referente a los tribunales de los estados, los cuales, pese a la trascendencia práctica y social de sus atribuciones y actividades, no han sido objeto de análisis sistemáticos por parte de la doctrina jurídica mexicana.

Con la salvedad de una tesis profesional relativamente reciente,¹ no existen en México obras monográficas que se ocupen de los tribunales estatales. En los libros y manuales de teoría general del proceso y derecho procesal civil y penal, los autores suelen limitarse a estudiar la organización de los tribunales federales y del Distrito Federal. En el mejor de los casos, dedican algunas líneas muy esquemáticas a los órganos jurisdiccionales de los Estados, sin penetrar en los numerosos problemas que su funcionamiento plantea a diario.

Con todo, no se trata de una deficiencia casual de la doctrina jurídica mexicana, sino de una manifestación muy clara de una actitud característica de la doctrina conocida como dogmática jurídica² —que es la perteneciente a los

* Entregado en septiembre de 1980 para su publicación en la *Memoria del Curso de Actualización sobre Administración Estatal* (UNAM, 1980).

¹ Cfr., Ortiz Martínez, Carlos, *Examen de la estructura orgánica de los tribunales de los estados de la República Mexicana* (tesis profesional), México, UNAM, Facultad de Derecho, 1976.

² Un valioso análisis del contenido y las funciones de la “dogmática jurídica”, puede verse en Nino, Carlos Santiago, *Consideraciones sobre la dogmática jurídica* (con referencia particular a la dogmática penal), México, UNAM, 1974.

países con sistemas jurídicos de ascendencia romano-canónica—, la cual, por un lado, ha potenciado el estudio de los sistemas conceptuales y normativos, y por el otro, ha descuidado sistemáticamente la investigación de la actuación y el funcionamiento específico de todos los operadores del derecho, entre los cuales se encuentran, en un nivel relevante, los juzgadores. A esta omisión generalizada hay que añadir, en el caso específico de México, que las tendencias centralizadoras predominantes no sólo en el ámbito de la política y de la economía, sino también en el de la cultura, han propiciado la ausencia, o al menos la escasez, de trabajos que analicen y expliquen los problemas propios de las organizaciones estatal y municipal.³

En esta ocasión nos proponemos exponer, en primer término, la situación de los poderes judiciales estatales dentro del sistema constitucional mexicano, haciendo especial referencia a los principios constitucionales del federalismo, la división de poderes y la distribución de competencias entre los órganos federales y estatales. En segundo lugar, intentaremos examinar el marco normativo estatal —las constituciones de las entidades federativas y sus respectivas leyes orgánicas de tribunales—, particularmente en lo que concierne a la estructura orgánica y la competencia de dichos tribunales, los sistemas de designación de los juzgadores y su estabilidad. Por último, formularemos una breve relación de algunos de los problemas que plantea el funcionamiento de los tribunales locales y de algunos de los aspectos que requieren ser estudiados y resueltos desde una perspectiva interdisciplinaria, que incluya tanto a la ciencia jurídica como a las demás ciencias y disciplinas sociales.

II. LOS TRIBUNALES ESTATALES EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL MEXICANO

Para analizar la situación de los tribunales locales dentro del sistema constitucional mexicano, es necesario tomar como punto de partida dos decisiones políticas fundamentales contenidas en la Constitución de 1917: el sistema federal y el principio de la división de poderes.

Como es sabido, el artículo 40 de la Constitución adopta la forma de Estado federal, cuya implantación ocupó los principales debates de los grupos políticos

³ Entre los pocos trabajos que se ocupan de estos temas, podemos mencionar los siguientes: Lucero, Héctor, *Evolución político-constitucional de Baja California Sur*, México, UNAM, 1979; Madrazo, Jorge, "Un panorama de la reforma electoral en los estados y municipios de la República Mexicana", versión fotocopiada de la ponencia presentada en el II Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional (México, 8-11/VII-1980); Madrid Hurtado, Miguel de la, "La división de poderes en las entidades de la federación mexicana", en *Estudios de derecho constitucional*, México, UNAM, 1977, pp. 115-137; Ovalle Favela, José, "Algunas consideraciones sobre el municipio mexicano", en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núm. 111, septiembre-diciembre de 1978, pp. 779-815; y Ruiz Massieu, Mario y Muñoz Pérez, Virgilio, *Elementos histórico-jurídicos del municipio*, México, UNAM, 1979.

mexicanos durante la primera mitad del siglo pasado, a partir, desde luego, de la consumación de la Independencia. Adoptado y reiterado por las Constituciones de 1824, 1857 y la vigente de 1917, el sistema federal implica la existencia de dos tipos de ordenamientos jurídicos distintos —el federal y el estatal—, pero relacionados y coordinados a partir de la propia Constitución Federal.

En el ámbito de los tribunales, el sistema federal supone también la existencia de dos clases de juzgadores: los federales, cuya misión se concentra en la aplicación de las leyes federales, y los estatales o locales, cuya función se dirige, regularmente, a la aplicación de las leyes promulgadas por los órganos legislativos de los estados. Del sistema federal deriva, pues —en principio—, la existencia de un doble sistema de tribunales: los federales, para la aplicación de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, y los estatales o locales, para la aplicación de las leyes expedidas por las legislaturas de los estados. Para la entidad central de la República Mexicana —el Distrito Federal— también existen tribunales locales con competencias para aplicar las leyes expedidas por el Congreso de la Unión —actuando como órgano legislativo local—, con vigencia limitada al propio Distrito Federal. En principio, y tomando en cuenta sobre todo el modelo norteamericano que inspiró al federalismo mexicano,⁴ cada sistema de tribunales debería funcionar en forma completamente independiente, atendiendo los asuntos que son de su exclusiva competencia y resolviéndolos en forma definitiva, sin ninguna intervención de los tribunales del otro sistema. Esta separación, que se intentó en la Constitución de 1824, se fue diluyendo con la evolución de nuestro sistema constitucional.

Por un lado, la reforma del 29 de mayo de 1884 al artículo 97 de la Constitución de 1857, estableció que, si bien por regla los tribunales federales debían conocer de las controversias sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales, sin embargo, cuando tales controversias afectasen sólo “intereses particulares”, la competencia correspondía no a dichos tribunales federales, sino a los de los estados y del Distrito Federal. El objetivo de esta reforma fue el de conservar la competencia de los tribunales locales para seguir conociendo de los conflictos sobre las leyes mercantiles, a pesar de que en el año de 1883 la competencia para expedir tales leyes pasó de las legislaturas locales al Congreso de

⁴ El hecho de que haya sido el modelo norteamericano el que inspiró en sus orígenes al federalismo mexicano, no significa que haya sido el único factor de su surgimiento, ni que siga siendo el único modelo digno de tomarse en cuenta, como con cierta persistencia sostienen algunas corrientes colonialistas sin ninguna base histórica. Como ha puntualizado con acierto García Ramírez, “hay acaso tantas maneras de entender el federalismo como países lo han intentado. El tipo parece, por ello, cada vez más vago y general, y el federalismo se convierte, a paso rápido, sólo en una ‘técnica constitucional’, regulada, depurada, hecha y rehecha por las circunstancias”. *Cfr.* García Ramírez, Sergio, “Prólogo” al libro de Gamás Torruco, José, *El federalismo mexicano*, México, Secretaría de Educación Pública (núm. 195 de la Colección Sepsetentas), 1975, p. 8.

la Unión, por la modificación que se hizo en ese año al artículo 72, fracción x, de la Constitución de 1857.

En lugar de esta competencia exclusiva de los tribunales locales para conocer de las controversias sobre aplicación de leyes federales cuando afectasen sólo intereses particulares, la Constitución de 1917 previó, en su artículo 104, fracción 1, lo que se ha denominado "jurisdicción concurrente"; es decir, la facultad que se otorga a la parte demandante para someter dicha clase de controversias (sobre aplicación de leyes federales, cuando aquéllas afecten sólo intereses particulares) a los tribunales federales o a los tribunales locales, a su elección. A través de la llamada jurisdicción concurrente —que, en realidad, viene a ser una competencia alternativa—, se permite que los tribunales locales conozcan de determinada clase de conflictos —normalmente los de naturaleza mercantil—, no obstante que tales conflictos se deban resolver mediante la aplicación de leyes federales. Y conviene indicar que, en la práctica, han sido los tribunales locales los que han conocido en mucho mayor medida de esta clase de asuntos, en especial, de los juicios ejecutivos mercantiles. En este sentido, los tribunales locales han auxiliado, de una manera muy amplia, a los tribunales federales.

Pero también se da el fenómeno inverso: la intervención de los tribunales federales en los asuntos que, en principio, son de la competencia de los tribunales locales. Originalmente la Constitución Mexicana de 1824, inspirada en el sistema federal norteamericano, estableció que todos los asuntos de la competencia de los tribunales de los estados debían ser resueltos, en última instancia, por dichos tribunales, sin que en tales asuntos pudiesen tener alguna intervención los tribunales federales. El artículo 160 de dicha Constitución disponía:

El poder judicial de cada Estado se ejercerá por los tribunales que establezca o designe la Constitución (del Estado respectivo); y todas las causas civiles o criminales que pertenezcan al conocimiento de estos tribunales, serán fenecidos en ellos hasta su última instancia y ejecución de la última sentencia.

Es significativo que la Constitución de 1857, a pesar de conservar el sistema federal, no contuviese ninguna disposición similar a la de 1824. Las condiciones históricas de México —su fuerte tradición colonial centralista, la marcada dependencia de los tribunales locales con respecto a los gobernadores y los caciques, etcétera— impusieron una modificación sustancial en el modelo original de 1824.

Fue a través de la extensión del juicio de amparo como se inició la revisión, por parte de los tribunales federales, de las sentencias pronunciadas en segunda o en única instancia por los tribunales de los estados. Establecido en un principio en el Acta de reformas de 1847 y en la Constitución de 1857 como un medio procesal para proteger exclusivamente los derechos fundamentales previstos en la Constitución, el juicio de amparo evolucionó rápidamente y, durante la séptima década del siglo pasado, extendió su alcance protector a la revisión de la legalidad de las sentencias pronunciadas en última instancia por todos los tribunales

de los estados, con los que éstos perdieron su independencia con respecto a los tribunales federales, los cuales pudieron, de esta manera, revisar y modificar, a través del juicio de amparo (en su función equiparada a la casación),⁵ las sentencias dictadas por los primeros tribunales.

En consecuencia, nuestros dos sistemas de tribunales —los federales y los estatales— no se encuentran totalmente separados y con competencias exclusivas, de suerte que en el ámbito de conocimiento de cada sistema de tribunales, no tengan ninguna intervención los tribunales del otro sistema. Por el contrario, como ya ha quedado explicado, por un lado la llamada “jurisdicción concurrente” o competencia alternativa, permite a los tribunales locales conocer y resolver los conflictos sobre aplicación de leyes federales, cuando aquéllos afecten sólo intereses particulares; y por el otro, el juicio de amparo hace posible que los tribunales federales revisen y confirmen u ordenen la modificación de las sentencias pronunciadas por los tribunales de los estados.

Y todavía hay que agregar a estas dos hipótesis, la posibilidad prevista por la fracción XII del artículo 107 constitucional, para que del juicio de amparo promovido contra actos que violen los artículos 16, 19 y 20 —cometidos por jueces locales—, conozca el tribunal superior del que dependan aquellos jueces.

El segundo principio que debe ser tomado en cuenta en el análisis de la ubicación de los tribunales estatales dentro del sistema constitucional mexicano, es el de la *división de poderes*. Sin poder profundizar sobre el significado histórico y actual ni sobre las diversas implicaciones de este principio, conviene recordar que el mismo se encuentra consignado expresamente en el artículo 49 constitucional, como una decisión política fundamental del Estado mexicano para su organización a nivel federal. Este principio fue establecido expresamente, también, para los estados, en el artículo 157 de la Constitución de 1824, y aunque las Constituciones de 1857 y 1917 no la reprodujeron en forma explícita, sí debe considerarse vigente para los estados, ya que se encuentra implícito en las diversas disposiciones de la Constitución Federal sobre la organización de los Estados.⁶

En su formulación más tradicional, el principio de la división de poderes significa un deslinde fundamental de atribuciones entre tres grandes sectores o departamentos del poder estatal: 1) el órgano o “poder” *Legislativo*, al que se asigna la función de expedir las leyes, es decir, las normas jurídicas generales; 2) el órgano o “poder” *Ejecutivo*, al que se atribuye la función de aplicar dichas leyes, en lo que concierne la política exterior, la seguridad interior y, en general, el funcionamiento de los servicios públicos, y 3) el organismo o “poder” *Judicial*,

⁵ *Cfr.*, Fix-Zamudio, Héctor, “Presente y futuro de la casación a través del juicio de amparo mexicano”, en *Memoria de El Colegio Nacional*, México, t. VIII, núm. 5, año de 1978, 1979, pp.

⁶ *Cfr.*, De la Madrid Hurtado, *op. cit. supra*, nota 3, p. 117.

al que se asigna la función también de aplicar las leyes pero sólo a través del conocimiento y la resolución de las controversias *penales* y de los litigios *civiles*.⁷

Este principio ha sido reconocido y regulado por la Constitución de 1917 en forma flexible y no rigurosa, por lo que la propia Constitución ha establecido algunas modalidades y situaciones que no encuadran cabalmente en la fórmula de tribunales que, pese a que tiene atribuciones jurisdiccionales —es decir, de juzgar litigios—, no se ubican formalmente dentro del organismo denominado tradicional.⁸ Así, en materia federal la propia Constitución prevé la existencia del “Poder Judicial federal”. Tal es el caso de las juntas de conciliación y arbitraje, que son los tribunales establecidos en la fracción xx del apartado A del artículo 123 constitucional, para conocer y resolver los conflictos que se susciten en las relaciones de trabajo, entre los patrones y los trabajadores, entre los patrones y los sindicatos, o entre los sindicatos entre sí. Esto significa que estos tribunales del trabajo no forman parte del Poder Judicial federal ni los poderes judiciales de los estados, aunque sus sentencias —denominadas “laudos” por una tradición histórica— sí sean susceptibles de ser revisadas por los tribunales del Poder Judicial federal, a través del juicio de amparo. Conviene puntualizar que las juntas de conciliación y arbitraje tienen integración y competencia tanto a nivel federal como a nivel local, y que, en este último caso, tales juntas, aunque deben tener autonomía en sus funciones, se ubican administrativamente dentro de los departamentos o direcciones estatales de trabajo y previsión social. El presidente de las juntas locales de conciliación y arbitraje es designado por el gobernador de cada Estado.

Además, la fracción xii, del apartado B del artículo 123 constitucional, prevé la existencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, el cual también se encuentra fuera del Poder Judicial federal, y tiene por objeto conocer y resolver los conflictos sobre las relaciones de trabajo entre los empleados públicos y los titulares de las dependencias de los poderes federales Legislativo y Ejecutivo.

⁷ Las ideas expresadas por Montesquieu en su libro clásico *El Espíritu de las leyes*, fueron convertidas en un verdadero dogma del constitucionalismo liberal burgués. Entre los pocos trabajos que han podido analizar las ideas de Montesquieu en su verdadera dimensión histórica y política, más allá de sus connotaciones meramente ideológicas, podemos mencionar el artículo ya clásico de Eisenmann “L’Esprit des Lois et la séparation des pouvoirs”, publicado originalmente en *Mélanges Carré de Malberg*, París, 1933, y publicado, traducido al español, en *Anuario Jurídico* 2-1975, México, UNAM, 1977, pp. 429-450; y el libro de Althusser, Louis, *Montesquieu: la política y la historia*, trad. de María Ester Benítez, 2a. ed., Barcelona, Ed. Ariel, 1974. Para un análisis crítico, desde una perspectiva marxista, puede verse Carrino, Agostino, “Una crítica marxista alla ‘divisione dei poteri’”, en *Rivista Internazionale di Filosofia del Diritto*, núm. 4, octubre-diciembre de 1977, pp. 904 y ss.

⁸ Cfr., Fix-Zamudio, Héctor, “Valor actual del principio de la división de poderes y su consagración en las Constituciones de 1857 y 1917”, en *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, núm. 58-59, enero-agosto de 1967; y Manzanilla Schaffer, Víctor, “La teoría de la división de poderes y nuestra Constitución de 1917”, en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núm. 50, abril-junio de 1963, pp. 359-376.

De los conflictos entre el Poder Judicial federal y sus empleados públicos conoce y resuelve el pleno de la Suprema Corte de Justicia. Algunos estados de la República, siguiendo los lineamientos de este tribunal federal, han establecido tribunales con competencia especializada en los conflictos entre los empleados públicos y los tribunales en las dependencias de los poderes locales. Estos tribunales laborales locales también suelen estar fuera del Poder Judicial del Estado.

Por otro lado, el artículo 104, fracción 1, párrafo segundo, prevé la posibilidad de que las leyes federales instituyan

tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirigir las controversias que se susciten entre la administración pública federal o del Distrito Federal, y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

Con fundamento en esta disposición constitucional, actualmente se encuentran vigentes la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación del 30 de diciembre de 1977 y la Ley del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Distrito Federal del 26 de febrero de 1971. Tanto el Tribunal Fiscal de la Federación como el Tribunal de lo Contencioso del Distrito Federal, por ser tribunales administrativos inspirados en cierta medida en el sistema francés, se encuentran fuera del Poder Judicial y se ubican dentro del Ejecutivo, aunque con la autonomía que requiere, indispensablemente, su función. En todo caso, sus sentencias son susceptibles de ser revisadas por los tribunales competentes del Poder Judicial federal, a través del Juicio de Amparo y del recurso de revisión fiscal previsto en el Código Fiscal de la Federación (artículos 242-244).

En algunos estados de la República se han establecido tribunales administrativos, a semejanza del Distrito Federal; tales son los casos de los estados de Sinaloa (1976) e Hidalgo (1979). En otros estados se han creado tribunales fiscales de manera similar al federal; en tal situación se encuentran los estados de México (1971) Veracruz (1975) y Sonora (1977). Por último, otros estados, siguiendo la tradición hispánica, decidieron someter las controversias fiscales locales al conocimiento y resolución de los órganos del Poder Judicial local, como ha ocurrido en los estados de Chihuahua (1970), Aguascalientes (1975) y Yucatán (1979).

Por otro lado, conviene recordar que la regla para la distribución de las competencias entre los tribunales federales y los tribunales estatales, es la misma que contiene el artículo 124 constitucional para la delimitación de las atribuciones entre los poderes federales y los locales. De acuerdo con dicho precepto, las facultades que no estén expresamente concedidas por la Constitución a los órganos federales, se deben considerar reservadas a los órganos de los estados. En esta situación se encuentran las atribuciones jurisdiccionales para resolver las *contro-*

versias penales y los *litigios civiles*, las cuales, por no estar otorgadas expresamente por la Constitución a los tribunales federales, corresponden, en principio, a los tribunales de los estados. Esta competencia de los tribunales locales no incluye, como es lógico, a aquellos litigios civiles en los que la Federación sea parte, ni a aquellas controversias sobre delitos que son considerados como federales, por afectar, directa o indirectamente, bienes o intereses de la Federación; de estos últimos asuntos civiles y penales conocen exclusivamente los tribunales federales.

Ya hemos señalado que los tribunales laborales —las juntas de conciliación y arbitraje— han quedado fuera de los poderes Judicial Federal y de los estados. La distribución de competencias entre la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje se encuentra determinada en la fracción xxxi del apartado A del artículo 123 constitucional, que especifica todos los asuntos laborales que son de la competencia de las autoridades federales, quedando reservados los demás para las autoridades locales. Este precepto ha sido reformado con cierta frecuencia en los últimos años, para incrementar los asuntos de la competencia de las autoridades federales y reducir, consecuentemente, los que son del conocimiento de los órganos estatales. Se ha ido atendiendo así, en forma paulatina, la demanda de “federalización” (en rigor, centralización) de las juntas de conciliación y arbitraje que han sostenido reiteradamente las organizaciones de trabajadores. Por otro lado, desde 1976 se han venido estableciendo Juntas Especiales de la Junta Federal en los estados, con competencia circunscrita al territorio de éstos. Actualmente existe, cuando menos, una Junta Especial de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje en cada uno de los estados de la República.

Con relación a la distribución de competencia, el artículo 106 constitucional atribuye a la Suprema Corte de Justicia la solución de los conflictos de competencias que se susciten entre los tribunales federales, entre éstos y los de los estados o entre los de un estado y los de otro.

Por último, conviene advertir que, fuera de los principios generales señalados —federalismo, división de poderes y distribución de competencias—, la Constitución federal no contiene disposiciones sobre la estructura orgánica de los tribunales estatales, los sistemas de designación de los magistrados y los jueces, la estabilidad y la promoción de éstos, etcétera. En este aspecto la Constitución de 1917 ha sido muy respetuosa de la autonomía de los estados, y ha dejado que las constituciones estatales y las respectivas leyes orgánicas determinen libremente sobre estos aspectos. En principio, se podría pensar que esta posición es coherente con el sistema federal adoptado por el artículo 40 constitucional. Sin embargo, la reiterada experiencia histórica de la subordinación de los poderes judiciales locales a los gobernadores y a los factores reales del poder local, así como la frecuente ausencia de las condiciones elementales para el desempeño de la función jurisdiccional en los estados, deberán hacernos reflexionar en la necesidad de que la Constitución federal establezca las bases mínimas que aseguren la au-

tonomía efectiva de los poderes judiciales locales y las demás garantías necesarias para que los magistrados y los jueces locales puedan desempeñar con eficacia y justicia sus funciones.

III. LAS CONSTITUCIONES ESTATALES

Las constituciones de cada uno de los estados establecen, en su denominada parte orgánica, las bases fundamentales para la integración, organización y competencia de los poderes judiciales locales.

Todas las constituciones estatales recogen el principio de la división de poderes, en términos similares a los consignados en el artículo 49 de la Constitución federal. Sin embargo, aparte de la modalidad que implica la existencia de los tribunales administrativos y del trabajo fuera del Poder Judicial —a la que ya nos referimos anteriormente—, las constituciones locales suelen establecer el principio de la división de poderes de una manera más bien ritual que efectiva.

Por un lado, la gran mayoría de las constituciones locales previenen que el nombramiento de los magistrados de los tribunales superiores o supremos, debe ser hecho por el gobernador del Estado, con la aprobación del Congreso local.⁹ Un número menor de constituciones atribuyen el nombramiento de los magistrados al Congreso local, ya sea a propuesta del gobernador¹⁰ o de los ayuntamientos,¹¹ o bien sin que medie ninguna proposición.¹² Sin embargo, en todos los casos el marcado predominio del ejecutivo sobre el órgano legislativo, hace residir el ejercicio efectivo del poder de nombramiento en los gobernadores, quienes con frecuencia suelen otorgarlos en favor de personas que integran su “equipo político”. Por lo demás, el periodo de duración del nombramiento suele coincidir con los seis años de duración del gobernador.¹³

Por otro lado, las constituciones locales, siguiendo las disposiciones contenidas

⁹ Así lo disponen las constituciones de los estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Colima, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco y Veracruz.

¹⁰ Como lo prevén las constituciones de los estados de Chiapas, Chihuahua, Durango, Michoacán, Puebla, Tlaxcala y Zacatecas.

¹¹ Tal es el caso de la Constitución del Estado de Coahuila.

¹² Así lo prevén las constituciones de los estados de Querétaro, Sinaloa, Tamaulipas, y Yucatán.

¹³ Conviene aclarar que algunas constituciones han intentado establecer la inamovilidad de los magistrados. La Constitución de Aguascalientes la prevé directamente para los magistrados y jueces (artículo 56). Las constituciones de los estados de Campeche, México, Sonora y Tamaulipas disponen la inamovilidad para los magistrados que sean ratificados para un segundo periodo. La Constitución de Michoacán la dispone para los magistrados nombrados para un tercer periodo. Y, en fin, la de Nuevo León prevé un primer nombramiento por dos años; otro por cuatro, y si el magistrado así nombrado es ratificado, adquiere la inamovilidad.

en los párrafos sexto y séptimo del artículo 111 de la Constitución federal, facultan a los gobernadores para pedir a los congresos locales la destitución de los magistrados y jueces, por "mala conducta". Algunas leyes orgánicas, como la de Colima, llegan al extremo de considerar suficiente para la destitución la expedición de un simple "voto de censura" por el gobernador hacia algún funcionario judicial (artículo 12).

En fin, algunas constituciones previenen expresamente formas de intervención del Ejecutivo estatal en las funciones de los órganos del Poder Judicial. En este sentido, puede citarse el artículo 56, fracción XI, de la Constitución de San Luis Potosí, el cual dispone:

Son facultades y obligaciones del Gobernador: XI. Excitar a los Tribunales inferiores del ramo judicial a la más pronta y cumplida administración de justicia, facilitando al Poder Judicial, cuantos auxilios necesite para el ejercicio expedito de sus funciones, y visitar por lo menos cada seis meses, por sí o por agentes de su confianza, los Juzgados inferiores, poniendo en conocimiento del Supremo Tribunal los abusos que notare". Con similar orientación, el artículo 7o. fracción X, de la Constitución de Puebla señala que el Gobernador debe "cuidar de que los Tribunales administren pronta justicia en los términos que establezcan las leyes".

Se trata, como puede observarse, de disposiciones que niegan o reducen el alcance del principio de la división de poderes, pero que revelan una actitud en cierta medida frecuente en la práctica procesal mexicana.

Las constituciones estatales también regulan, además del principio de la división de poderes, la organización, la estructura y las atribuciones de los órganos del Poder Judicial, particularmente del Tribunal Superior o Supremo Tribunal de Justicia, tema al que aludiremos brevemente, al referirnos a las leyes orgánicas. Asimismo, prevén la responsabilidad penal de los funcionarios judiciales dentro de la de los funcionarios públicos en general.

Por último, conviene consignar que algunas de las constituciones estatales reiteran y precisan el principio de legalidad reconocido en los artículos 14 y 16 de la Constitución federal. Aunque esto pueda parecer sólo una repetición innecesaria, es claro que la reiteración de dicho principio puede tener, también, una función educativa, si se toma en cuenta la actitud de algunos funcionarios judiciales que parecen invertir el principio de legalidad al exigir que sean las partes, y no ellos, quienes fundamenten jurídicamente sus actos procesales.¹⁴ En este sentido, debe destacarse el artículo 169 de la Constitución del Estado de México, el cual expresa:

¹⁴ Es muy conocida la cómoda pero ilegal fórmula que con frecuencia utilizan los funcionarios judiciales para eludir la resolución de las promociones de las partes: "Fundada que sea en derecho la petición, se resolverá lo que proceda".

Las autoridades del Estado no tienen más facultades que las que expresamente les conceden las leyes, sin que se entiendan otras por falta de expresa restricción; pero los particulares pueden hacer todo lo que las leyes no les prohíban o no sea contrario a la moral y buenas costumbres. En consecuencia, todas las autoridades políticas, judiciales y municipales motivarán, en ley expresa, cualquier resolución definitiva que dictaren.

Es claro que por resolución definitiva deberá entenderse, en el ámbito de las autoridades judiciales, cualesquiera de las resoluciones judiciales que puedan afectar derechos de las partes, ya sean sentencias, autos y aun decretos.

IV. LAS LEYES ORGÁNICAS DEL PODER JUDICIAL

Como es lógico, las leyes orgánicas del Poder Judicial tienen por objeto desarrollar y reglamentar las bases y los principios establecidos en la Constitución federal y las constituciones estatales sobre dicho poder. En este sentido, las leyes orgánicas de los tribunales, como lo advertía ya Couture,¹⁵ son las leyes reglamentarias de la función jurisdiccional misma; junto con los códigos de procedimientos, son los textos que reglamentan la "garantía de justicia" contenida en las constituciones.

Estas leyes, por tanto, deben ajustar sus disposiciones a las bases y orientaciones constitucionales y tratar de asegurar, en la mayor medida posible, las condiciones necesarias para el desempeño efectivo y justo de la función jurisdiccional. Couture agrupaba tales condiciones en tres clases de garantías: 1) *la garantía de independencia*, apoyada en el principio de la división de poderes, y la cual debe permitir a los juzgadores emitir sus decisiones, sin tener que estar sometidos a las influencias o a las presiones de los otros poderes formales ni de los factores reales de poder; 2) *la garantía de autoridad*, la cual debe hacer posible que los juzgadores puedan lograr el cumplimiento efectivo de sus resoluciones, y 3) *la garantía de responsabilidad* que debe permitir exigir en forma institucional la responsabilidad civil, administrativa y penal de los juzgadores por los errores o los actos ilícitos en que incurran.¹⁶

Sin la garantía de independencia, el Poder Judicial deja de ser un poder y se convierte en una dependencia más del Poder Ejecutivo o en un ejecutor —no un juzgador— de decisiones ajenas. Sin la garantía de autoridad, las sentencias y resoluciones del Poder Judicial se convierten en simples recomendaciones o sugerencias. Y sin la garantía de responsabilidad los actos de los juzgadores pueden

¹⁵ Couture, Eduardo J., "Las garantías constitucionales del proceso civil", en *Estudios de derecho procesal en honor de Hugo Alsina*, Buenos Aires, 1946, p. 153.

¹⁶ *Idem*, p. 205.

ingresar, sin ningún obstáculo ni sanción, en el terreno de la arbitrariedad y de la corrupción.¹⁷

Pero si las constituciones estatales no han logrado asegurar estas tres garantías, difícilmente podrán hacerlo las leyes orgánicas. En último análisis, la falta de independencia de los juzgadores convierte a cualquier sistema formal de responsabilidades que se les confíe, en un disimulado juego de complicidades.

Para determinar en forma precisa en qué medida las constituciones estatales y las leyes orgánicas han logrado o no asegurar las garantías mencionadas, habría que analizar por separado cada una de ellas. Sin embargo, un examen general de ellas parece anticipar una respuesta negativa.

Con todo, como no es posible en esta ocasión analizar detalladamente cada una de las 31 leyes orgánicas que regulan los poderes judiciales estatales existentes en la República, conviene, al menos, apuntar algunos de los rasgos y características más o menos comunes en dichas leyes.¹⁸

V. LA ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LOS PODERES JUDICIALES ESTATALES

En términos generales, los poderes judiciales estatales suelen estar integrados por un órgano superior, al cual se denomina *Supremo Tribunal de Justicia* o *Tribunal Superior de Justicia*, el cual funciona como tribunal de segunda instancia, y por los juzgados de primera instancia y de mínima cuantía. En ocasiones también se integran por juzgadores de cuantía intermedia entre los de primera instancia y los de mínima cuantía.

Nos referiremos primero al tribunal superior y después a los demás juzgadores.

A) *El tribunal superior estatal*

Integración y funcionamiento. Todos los tribunales superiores o supremos de los estados se integran por varios magistrados cuyo número oscila entre tres (que

¹⁷ "El juez —escribía Couture—, asegurada su independencia para actuar sin más restricciones que las específicas de su propio deber funcional; una vez asegurada su autoridad para que sus fallos sean efectivamente cumplidos, tiene en sus manos tal cúmulo de poder que supera el de cualquier otro hombre tiene dentro del sistema de derecho. En esa situación, sólo la responsabilidad plena por el uso de la autoridad puede constituir un eficaz medio de contención". *Idem*, p. 209.

¹⁸ En lo sucesivo utilizaremos las siglas LOPJ para designar a las leyes orgánicas del Poder Judicial. En el anexo colocado al final de este trabajo, se da cuenta de los textos legales que hemos consultado, precisando las fechas de su promulgación y publicación. Aunque no indiquemos las fechas de las reformas y adiciones posteriores, si hemos tenido en cuenta aquellas que publicaron hasta el 30 de agosto de 1980. La actualización de dichos textos fue llevada a cabo por Leonor Díaz Jardines, encargada del acervo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, a quien expreso mi reconocimiento por este motivo.

es el caso más frecuente, pues en él se encuentran ocho estados)¹⁹ y trece (como ocurre en el Estado de México y como lo preveían anteriormente las LOPJ de Jalisco y Veracruz). También es frecuente que dichos tribunales se integren por siete o cinco magistrados (como ocurre en siete y seis estados respectivamente).²⁰

Sin embargo, pese a su integración pluripersonal, tales tribunales no siempre funcionan en forma colegiada. Algunos funcionan exclusivamente *en pleno*, es decir, en forma colegiada, con la participación de la mayoría de los magistrados.²¹ Si bien cuando los tribunales funcionan en pleno, alguno de los magistrados se encarga de presentar la ponencia sobre la cual se discute y vota, esta forma de trabajo —en pleno— no parece ser la más adecuada para conocer y resolver *todos* los asuntos de la competencia del tribunal, sino sólo aquellos que se consideran de mayor importancia o trascendencia. Si bien el funcionamiento en pleno permite una mayor reflexión y discusión sobre los asuntos a resolver, y en alguna medida propicia una mayor limpieza en la conducta de los magistrados, también impone una inevitable lentitud en la toma de decisiones.

Por esta razón, la mayor parte de los tribunales funcionan *en pleno* —para los asuntos de orden administrativo y para los jurisdiccionales de mayor importancia— y *en salas*, las cuales pueden ser *colegiadas* —integradas por varios magistrados— o bien *unitarias* —compuestas por un solo magistrado—. ²² Las salas suelen conocer de los recursos interpuestos contra las resoluciones de lo juzgados dependientes del tribunal. Regularmente las salas colegiadas se integran por tres magistrados²³ pero también las hay compuestas sólo por dos magistrados: en este caso, cuando los dos magistrados votan de manera distinta y se produce, por tanto, un empate, se acude al presidente del tribunal para que decida la votación.²⁴

En ocasiones las salas son “mixtas”, es decir, tienen competencia para conocer de asuntos tanto civiles como penales, pero cada vez es más frecuente que las salas se especialicen sólo en asuntos civiles o penales. En el estado de Tamau-

¹⁹ Tales estados son: Aguascalientes, Baja California Sur, Colima, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, Tlaxcala y Zacatecas.

²⁰ Se integran por siete magistrados los tribunales superiores o supremos de los estados de Durango, Hidalgo, Nuevo León, Oaxaca, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora. Por cinco, los de Baja California, Campeche, Chiapas, Guerrero, Morelos y Tabasco.

²¹ Tal es el caso de los tribunales superiores o supremos de los estados de Aguascalientes, Colima, Guerrero, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, Yucatán y Zacatecas. Algunas leyes prevén formalmente la distinción entre el pleno y la sala colegiada; pero ambos se integran y funcionan igual, por lo que, en rigor, se identifican.

²² Funcionan en pleno y salas unitarias los tribunales de los estados de Campeche, Coahuila, Guanajuato, Michoacán, Nuevo León, Tamaulipas y Tlaxcala.

²³ Funcionan en pleno y salas colegiadas de tres magistrados, los tribunales de los estados de Hidalgo, Jalisco, México, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora y Veracruz.

²⁴ Funcionan en pleno y en salas colegiadas de dos magistrados, con la posible intervención del presidente, los tribunales de los estados de Baja California, Chiapas, Morelos y Tabasco.

lipas ya hay, incluso, una sala especializada en asuntos familiares que sigue la orientación introducida en 1971 en el Distrito Federal.

Pero, además de estas tres modalidades de funcionamiento de los tribunales —sólo en pleno, en pleno y en salas colegiadas, y en pleno y salas unitarias—, existe otra modalidad que es la seguida por el Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Durango. Éste funciona *en pleno* para los asuntos administrativos y para los jurisdiccionales de mayor importancia; en dos *salas colegiadas* —compuestas cada una por tres magistrados—, que conocen de los recursos contra las sentencias definitivas, y en seis *salas unitarias* —cada una formada por un solo magistrado—, que conocen de los recursos contra todas las demás resoluciones judiciales. Se trata de una modalidad interesante que permite, por un lado, que los magistrados resuelvan individualmente los recursos contra las resoluciones de menor importancia y, por el otro, que los mismos magistrados se integren en salas colegiadas para resolver los recursos contra las sentencias definitivas.

Todos los tribunales superiores cuentan con un *presidente*, que se encarga de representar al Poder Judicial ante los otros poderes y de atender los asuntos administrativos del tribunal. El presidente del tribunal siempre forma parte del pleno, al cual dirige, y en ocasiones también integra alguna de las salas. Para la atención de los asuntos administrativos, el presidente del tribunal generalmente cuenta con un *oficial mayor*.

Para el auxilio de sus funciones jurisdiccionales, los tribunales suelen contar con un secretario de acuerdos para los asuntos del pleno y con secretarios de acuerdos y proyectistas para los asuntos de las salas. Cada magistrado suele estar auxiliado por varios secretarios proyectistas, que le ayudan en la formulación de los proyectos de sentencia.

Atribuciones. Podemos enunciar las atribuciones de los tribunales estatales, distinguiendo las que son estrictamente jurisdiccionales, de las administrativas y las legislativas —al menos en sentido amplio.

Entre las *atribuciones jurisdiccionales* de los tribunales superiores, podemos mencionar las siguientes:

1) En primer lugar, los tribunales superiores conocen, a través de sus salas, de la *segunda instancia* de los juicios seguidos ante los jueces locales. Esta segunda instancia se plantea tanto a través de los recursos interpuestos por las partes contra las resoluciones de los jueces locales, como por medio de la llamada revisión forzada o de oficio.

2) Como órganos jurisdiccionales de superior jerarquía, los tribunales superiores también resuelven sobre la *calificación de los impedimentos* de los funcionarios judiciales, las *cuestiones de competencia* que se susciten entre los juzgados locales y los incidentes de *acumulación de expedientes*.

3) Los tribunales superiores conocen de los *juicios por delitos oficiales* de los funcionarios estatales, de tres diferentes maneras: a) en *única instancia*, como ocurre en los estados de Coahuila y Guerrero, b) en *dos instancias* ante dos sa-

las distintas del propio tribunal, como sucede en el estado de Chihuahua, o c) como *jurado de sentencia*, al lado del Congreso local que actúa como jurado de acusación, tal como ocurre en la mayoría de los estados. Pero en esta tercera forma de conocer de los delitos oficiales, también se plantean dos modalidades. En ocasiones, una vez que el Congreso decide sobre la culpabilidad del imputado, el tribunal se limita a determinar la pena imponible. Pero otras veces, las leyes permiten que el Congreso resuelva sólo “si procede o no en acusación” y facultan al tribunal superior para que emita el juicio de culpabilidad e imponga la pena.

4) También se suele otorgar competencia al tribunal superior para conocer de los *juicios seguidos contra el gobierno del Estado y las autoridades municipales*. En ocasiones, la competencia que se le otorga es demasiado amplia, como ocurre con el artículo 87 la Constitución del Estado de Puebla, de tal manera que dentro de ella pueden quedar incluidos tanto los asuntos civiles como los contencioso-administrativos; otras veces, en cambio, las constituciones emplean términos precisos, como lo hace la de Baja California Sur, cuyo artículo 97 fracción II, limita esta competencia a “las controversias en que el Estado fuese parte, como sujeto de derecho privado”.

5) En algunos estados se faculta al tribunal superior a resolver *los conflictos entre los ayuntamientos entre sí y entre éstos y el gobernador*.²⁵ Resulta acertado atribuir esta competencia al tribunal superior, pues se trata de una función que le corresponde por su naturaleza jurisdiccional. Además, esta clase de conflictos no se encuentra incluida dentro de las llamadas controversias constitucionales, cuya resolución atribuye el artículo 105 de la Constitución a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En cambio, cuando las constituciones locales facultan al tribunal superior para resolver los conflictos entre los poderes del Estado, debe tomarse en cuenta que el citado artículo 105 de la Constitución federal atribuye el conocimiento de estas controversias a la Suprema Corte, cuando en ellas se discutan cuestiones de constitucionalidad, lo cual ocurrirá la mayor parte de las veces.

Dentro de las atribuciones del tribunal superior que se vinculan con la función *legislativa*, debemos mencionar, en primer término, la facultad de *iniciar leyes*. Se trata de una facultad que podría permitir a los tribunales pedir las reformas y revisiones legislativas que exija la práctica y la experiencia procesal. Sin embargo, a causa del predominio del Poder Ejecutivo —que en la práctica suele tener el control de todas las iniciativas—, los tribunales no suelen hacer uso de esta facultad. En segundo lugar, también se suele atribuir a los tribunales la facultad de expedir su *reglamento interior*, aunque con frecuencia deben someterlo a la aprobación del Congreso. Por último, en algunos estados se faculta a los tribunales para *uniformar los criterios de interpretación* de las leyes loca-

²⁵ Así lo disponen las constituciones de los estados de Campeche, Querétaro, Sinaloa, Sonora, Tabasco y Veracruz.

les. En este sentido, debemos destacar que los artículos 57 y 58 de la LOPJ del estado de Jalisco facultan al Supremo Tribunal de Justicia para formular *jurisprudencia obligatoria*, en términos similares a la jurisprudencia de los tribunales federales. Se podría plantear aquí la duda de si la facultad de formular tesis de jurisprudencia es exclusiva de los tribunales federales o si, por el contrario, tal facultad también puede ser otorgada a los tribunales estatales. En principio, el quinto párrafo del artículo 94 de la Constitución, que establece la facultad de los tribunales federales para formular jurisprudencia obligatoria, no parece consignar una facultad exclusiva y excluyente. Además, las tesis de jurisprudencia de los tribunales locales, que en todo caso deben respetar los criterios de interpretación de los tribunales federales, pueden uniformar y orientar los criterios de los jueces locales en aquellos aspectos de la legislación estatal que no hayan sido abordados por la jurisprudencia federal.

Entre la amplia gama de *facultades administrativas* del tribunal superior, podemos enumerar los siguientes: 1) nombrar los jueces, funcionarios y empleados; 2) discutir y aprobar el proyecto de presupuesto de egresos que debe enviarse a la legislatura para su aprobación, generalmente a través del Poder Ejecutivo; 3) llevar a cabo u ordenar la visita a los juzgados y a las cárceles; 4) ejercer la función disciplinaria con relación a los jueces, funcionarios y empleados judiciales, y 5) llevar el registro de los títulos de los abogados, médicos legistas y demás peritos.

La opinión del tribunal es requerida en el trámite del “indulto necesario”, que resuelve el Ejecutivo, y en el “recurso de reclamación” relacionado con la calificación de las elecciones, recurso que resuelve, en definitiva, el Congreso local.

B) *Los juzgados locales*

En términos generales, los juzgados locales son de tres clases: los de *primera instancia*, que son los juzgadores ordinarios de los asuntos de mayor cuantía o importancia; los *menores*, que son los juzgadores de los asuntos con cuantía o importancia intermedia, y los de *paz*, que conocen de los asuntos de mínima cuantía o importancia. Estos últimos también reciben el nombre de jueces *locales* (Coahuila); *municipales* (Chiapas, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Estado de México, Michoacán, Puebla, Tabasco, Veracruz y Zacatecas); de *paz municipales* (Morelos); *alcaldes judiciales* (Nuevo León); *alcaldes municipales* (Oaxaca); *alcaldes constitucionales* (San Luis Potosí), y *jueces menores* (Sonora). En ocasiones, las leyes orgánicas también prevén jueces inferiores a las de mínima cuantía, a las cuales denominan “auxiliares” (Coahuila) o “rurales” (Chiapas), los cuales tienen más bien facultades conciliatorias que jurisdiccionales.

En algunos estados hay que agregar a esta lista, a los *tribunales tutelares para menores* (Coahuila) o *tribunales para menores* (Colima, Chiapas, Guerrero, Nayarit, Querétaro, Tabasco y Yucatán), que son los órganos encargados de juzgar

las infracciones de los menores de edad. En otros estados estos órganos han pasado a depender del Poder Ejecutivo, de manera similar a como ocurre en el Distrito Federal.

A esta lista también hay que agregar el *jurado popular*, que algunas LOPJ de los estados establecen con la integración y competencia que le corresponde al jurado popular federal, previsto en los artículos 20, fracción vi, y 111, párrafo quinto, de la Constitución federal. En este caso sólo existe una reproducción innecesaria, a nivel local, de un órgano federal. Sin embargo, conviene advertir que la LOPJ del estado de Oaxaca establece el jurado popular para conocer, como juzgadores de hecho, de delitos distintos de los de la competencia del jurado popular federal: *delitos políticos y delitos de imprenta* (es decir, no sólo delitos cometidos por medio de la prensa contra el orden público o la seguridad de la nación como se prevé para el jurado popular federal, sino cualquier clase de delito, con tal de que sea cometido por medio de la prensa). La LOPJ del estado de Querétaro también prevé el jurado popular para conocer de los delitos de imprenta. Las LOPJ de los estados de Baja California y Quintana Roo establecen el jurado popular para conocer de los delitos y faltas oficiales cometidos por los funcionarios y empleados del Estado y los municipios. Se trata de la sobrevivencia de la institución del jurado popular instaurado en el siglo pasado, como un intento —lamentablemente fallido— de liberalizar nuestro proceso penal, de tan arraigada —y hasta ahora tan firme— tradición inquisitoria.²⁶

Por regla, todos los jueces locales son designados por el tribunal superior o supremo, aunque en el nombramiento de los juzgadores de mínima cuantía se suele dar alguna intervención a los ayuntamientos municipales, generalmente a través de la proposición de ternas. Sin embargo, en el Estado de México los jueces menores municipales y los jueces populares son electos por voto popular cada tres años; igual ocurre con los alcaldes judiciales en el estado de Nuevo León y los alcaldes constitucionales en San Luis Potosí. En algunos estados, los jueces de mínima cuantía son nombrados directamente por los ayuntamientos; así ocurre en Chiapas con los jueces “rurales”; en Nayarit, con los jueces “auxiliares”; en Oaxaca, con los alcaldes municipales y, en fin, en Querétaro, con los jueces municipales.

La duración del nombramiento de los jueces suele estar limitado a cierto periodo de tiempo (de dos a seis años). La LOPJ del estado de Tlaxcala llega incluso a disponer que los jueces “durarán en el desempeño de su cargo todo el tiempo que se hagan acreedores a él por su aptitud y moralidad” (artículo 43). Las Constituciones de Baja California y Yucatán prevén la remoción libre de los jueces por el tribunal (artículos 64 y 30 fracción xli, respectivamente). Sin

²⁶ Cfr., Ovalle Favela, José, “Los antecedentes del jurado popular en México”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 39, septiembre-diciembre de 1980, pp. 747-786.

embargo, también se puede observar en las más recientes leyes orgánicas la tendencia a otorgar la inamovilidad a los jueces que sean designados nuevamente después del primer o segundo periodo. En este caso se encuentran las leyes orgánicas de los estados de Campeche, Chihuahua, Nuevo León, Sinaloa, Sonora y Tamaulipas. Y, en fin, en los estados de Aguascalientes, Coahuila, México y Querétaro se prevé directamente la inamovilidad de los jueces.

En la mayor parte de los casos, las leyes orgánicas exigen el título de licenciado en derecho para poder desempeñar el cargo de juez, sobre todo de primera instancia. Sin embargo, en muchos estados este requisito no es exigible a los jueces de mínima cuantía, por lo que, para subsanar esta deficiencia, las leyes orgánicas establecen los llamados "asesores" que deben ser consultados por los jueces legos al pronunciar la sentencia definitiva. Esto, como es lógico, retarda y dificulta la conclusión de los procesos; además carece actualmente de razón de ser, a causa de la proliferación de escuelas y facultades de derecho en los estados de la República, de las que egresan numerosos profesionistas en la materia.

En términos generales, los jueces locales tienen competencia especializada en las materias civil y penal, sobre todo en las capitales de los estados y en las ciudades más importantes. En los demás lugares, suelen tener competencia, a la vez, en ambas materias. Desde hace algunos años, siguiendo la orientación de la legislación del Distrito Federal, se han venido creando juzgados de primera instancia con competencia especializada en asuntos *familiares*. Así ha ocurrido en los estados de Baja California Sur, Durango, Jalisco, México, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Quintana Roo, Tamaulipas y Yucatán.^{26 bis} Por último, conviene apuntar que en el estado de Yucatán los jueces de lo civil lo son también "de hacienda", pues conocen de la primera instancia de los juicios contra la hacienda pública estatal, de acuerdo con la tradición española. En el estado de Aguascalientes sólo conservan el nombre, pero no la competencia.

VI. ALGUNAS REFLEXIONES FINALES

Este breve panorama de los fundamentos constitucionales federales y de la regulación estatal de los poderes judiciales locales, nos ha permitido advertir algunos de sus problemas: su frecuente dependencia del Poder Ejecutivo estatal; la inestabilidad de los magistrados y jueces en sus cargos; la ausencia de sistemas de preparación especializada de los juzgadores y de sistemas adecuados de nombramiento,²⁷ la ineficacia de los sistemas para exigir la responsabilidad de los

^{26 bis} A estos estados, hay que añadir ahora Aguascalientes (P. O. 17-VIII-80), Baja California (P. O. 20-IX-80), Campeche (P. O. 23-XII-80 y 8-I-81), Chihuahua (P. O. 30-V-80), y Sinaloa (P. O. 5-XII-80).

²⁷ Para un análisis sistemático de los diversos sistemas de preparación y nombramiento de los jueces en el derecho comparado, puede verse Fix-Zamudio, Héctor, "Selección y nombramiento de los jueces", en *Towards a justice fith human face*, Antwerpen (Bélgica) /Deventer (Holanda), 1978, pp. 409-458.

juzadores y, más ampliamente, de los funcionarios, etcétera. Pero también nos ha permitido advertir algunos de los esfuerzos por solucionar dichos problemas. Es evidente que la mera expedición de nuevas leyes orgánicas o la promulgación de reformas constitucionales no son suficientes por sí solas para lograr este propósito, pero sí son necesarias para iniciar algunos de los cambios requeridos. En este sentido, podemos señalar los esfuerzos hechos en los estados de Sonora y Tamaulipas, cuyas nuevas leyes orgánicas —particularmente la de Sonora— parecen iniciar cambios alentadores.

Este breve panorama también nos puede mostrar experiencias locales que pueden ser útiles a los demás estados y al propio Distrito Federal. Tales son los casos del funcionamiento de los tribunales en pleno, en salas colegiadas y en salas unitarias para dar mayor celeridad y eficacia al trámite de los asuntos de su competencia, y de los nuevos intentos por otorgar a los juzadores mayor estabilidad.

Pero el estudio sólo de las normas constitucionales y orgánicas resulta insuficiente para penetrar en la variedad de los problemas de la administración de justicia local. Además de estas leyes, también es preciso analizar los presupuestos de egresos para determinar el monto y la importancia del gasto público en el servicio de la justicia y la situación de las remuneraciones de los funcionarios judiciales. Pero el estudio de todas estas disposiciones jurídicas, con todo, resulta insuficiente para poder conocer, con alguna precisión, los problemas de la organización administrativa de los tribunales y de su eficacia o ineficacia ante los reclamos de un país en transformación; los problemas de la preparación, la ideología y la extracción social de los magistrados y jueces; del acceso afectivo de los ciudadanos a la administración de la justicia; del costo real de su funcionamiento y de sus servicios; de la calidad de éstos, etcétera. Para poder conocer estos problemas es evidente la necesidad de realizar investigaciones empíricas, en las que participen no sólo juristas, sino también sociólogos, administradores públicos, economistas y, en general, expertos en las ciencias sociales y políticas. Es una tarea sin duda difícil y compleja, pero necesaria si no se desea seguir viviendo bajo los límites impuestos por la inercia y el pragmatismo.

ANEXO

LEYES ORGÁNICAS DEL PODER JUDICIAL DE LOS ESTADOS*

1. Aguascalientes: Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, del 31 de diciembre de 1975 (P. O. 18-I-1976).
2. Baja California: Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, del 18 de enero de 1971 (P. O. 20-I-1971, sección 1).

* Véase nota 18.

3. Baja California Sur: Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, del 17 de junio de 1977 (P. O. 20-VI-1977).
4. Campeche: Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, del 19 de abril de 1959 (P. O. 22, 23 y 24-VI-1959). NOTA: Esta ley fue abrogada por la publicada en el P. O. del 4-XII-1980.
5. Coahuila: Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, del 4 de enero de 1940 (P. O. 4-I-1940).
6. Colima: Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, del 6 de julio de 1955 (P. O. 10-IX-1955, suplemento).
7. Chiapas: Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, del 2 de diciembre de 1952 (P. O. 3-XII-1952).
8. Chihuahua: Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, del 5 de octubre de 1937 (P. O. 26-II-1938).
9. Durango: Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, del 13 de diciembre de 1947 (P. O. 15-I-1948).
10. Guanajuato: Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, del 4 de agosto de 1977 (P. O. 28-VIII-1977).
11. Guerrero: Ley Número 77, Orgánica del Poder Judicial del 14 de febrero de 1945 (P. O. 14, 21, 28-II-III y IV 1945).
12. Hidalgo: Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, del 8 de septiembre de 1972 (P. O. 8-IX-1980).
13. Jalisco: Ley Orgánica del Poder Judicial, del 31 de marzo de 1978 (P. O. 1-IV-1978).
14. México: Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, del 29 de enero de 1975 (P. O. 30-I-1975, quinta sección).
15. Michoacán: Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado del 10. de diciembre de 1967 (P. O. 25-I-1968, segunda sección). NOTA: Esta ley fue abrogada por la que fue promulgada el 8-VIII-1980.
16. Morelos: Ley Orgánica del Poder Judicial, del 12 de diciembre de 1967 (P. O. 13-XII-1967). NOTA: Esta ley fue abrogada por la que fue publicada en el P. O. del 17-XI-1980.
17. Nayarit: Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, del 4 de enero de 1946 (P. O. 20-III-1946, suplemento).
18. Nuevo León: Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, del 30 de diciembre de 1978 (P. O. 10-I-1979).
19. Oaxaca: Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, del 18 de noviembre de 1969 (P. O. 6-VI-1970).
20. Puebla: Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, del 29 de junio de 1974 (P. O. 2 julio de 1974).
21. Querétaro: Ley Orgánica del Poder Judicial, del 28 de diciembre de 1973 (P. O. 27 diciembre de 1973). NOTA: Esta ley fue abrogada por la publicada en el P. O. del 15-I-1981.
22. Quintana Roo: Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, del 10. de marzo de 1976 (P. O. 1-III-1976).

23. San Luis Potosí: Ley Orgánica de los Tribunales del Estado, del 5 de diciembre de 1947 (P. O. 7-XII-1947, Suplemento).
24. Sinaloa: Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, del 15 de enero de 1954 (P. O. 16-I-1954, Suplemento).
25. Sonora: Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, del 29 de diciembre de 1978 (P. O. 3-I-1979).
26. Tabasco: Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, del 16 de junio de 1975 (P. O. 18-VI-1975, Suplemento).
27. Tamaulipas: Ley Orgánica del Poder Judicial, del 27 de mayo de 1980 (P. O. 11-VI-1980).
28. Tlaxcala: Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, del 24 de abril de 1925 (P. O. 29-IV-1925).
29. Veracruz: Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, del 14 de junio de 1948 (P. O. 29-VI-1948).
30. Yucatán: Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, del 12 de noviembre de 1979 (P. O. 24-XII-1979, Suplemento).
31. Zacatecas: Ley Orgánica del Poder Judicial para el Estado, del 2 de febrero de 1967 (P. O. 29-III-1967).