

Los **Jueces** y el Locales **Federalismo** **Mexicano**

Juan Luis González Alcántara y Carrancá*

En los tres lustros recientes, los mexicanos hemos logrado un avance importante en la construcción de un régimen verdaderamente democrático. Sin lugar a dudas, nuestros procesos electorales se han perfeccionado en tal forma que hoy son modelo a seguir, incluso en países desarrollados de larga tradición democrática. Pero debemos advertir que la democracia no se agota en las urnas, sino que es preciso desarrollarla en un contexto constitucional, legal e institucional más amplio.

Consolidar un Estado democrático en México significa, entre otras cosas, ampliar la cada día más evidente participación ciudadana en la toma de las decisiones

fundamentales del país, que necesariamente harán realidad la convivencia social en un orden de libertad, respeto y tolerancia, mediante la observancia estricta de las leyes por parte de todos los habitantes de esta nación.

Entraña, también, perfeccionar y redefinir, desde el punto de vista jurídico, los pesos y contrapesos que deben caracterizar las relaciones entre los diversos órdenes de gobierno. De no existir este equilibrio, el cual impide al igual que la división de funciones que se concentre el poder en pocas manos, nuestros avances en la construcción de un régimen democrático y de Derecho peligrarían.

* Presidente Magistrado del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal

Los mexicanos hemos optado por mantener este balance al constituirnos en un Estado federal.

El artículo 39 de nuestra Carta Magna es muy claro al establecer: "Es voluntad del pueblo 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."

Al Estado federal se le puede conceptuar como un "ámbito espacial de validez en el que coexisten dos órdenes jurídicos (central y local), que intervienen en la formación de la voluntad nacional y que están coordinados entre sí por la ley suprema que es la Constitución."⁽¹⁾

A partir de esta definición, podemos afirmar que el federalismo es aquella "doctrina que afirma la conveniencia política de que las distintas partes del territorio del Estado no sean gobernadas como un todo homogéneo, sino como entidades autónomas, de acuerdo con una coordinación fundada en un reparto racional de competencia."⁽²⁾

Para que podamos hablar de un sistema realmente democrático, es necesario que exista una justa distribución de competencias y atribuciones entre el poder central y los poderes locales; asimismo, se requiere la existencia de mecanismos que garanticen y mejoren la coordinación y cooperación entre los mismos. El federalismo no es otra cosa que una forma de descentralizar el poder, repartiéndolo entre múltiples órganos, municipios, entidades federativas y el propio poder central, con el objeto de promover la intervención de la ciudadanía en los asuntos públicos y acercar y coordinar, de mejor manera, a las diversas autoridades que ejercen el poder sobre la misma.

De este modo, el federalismo abre diversos canales de participación política a los gobernados y, a su vez, impide que las autoridades centrales invadan la esfera de competencia de aquéllas que se encargan de vigilar y preservar los intereses más cercanos al pueblo; es decir, la de las autoridades locales.

Mantener el equilibrio federalista ha sido una tarea particularmente difícil para todos los poderes locales en el país. Esto es así, en parte, debido a nuestro centralismo histórico.

Desde la época colonial, se establecieron en nuestro territorio gobiernos centralistas. Las grandes decisiones políticas se tomaban en Madrid o en la Ciudad de México, ignorando a las distintas comunidades que se asentaban en el resto de la Nueva España.

Una vez consumada la independencia de nuestro país e inspirados en la forma de Estado instaurado en la Unión Americana, los mexicanos decidimos adoptar el sistema federalista, el cual perduró pocos años, pues eventualmente reinstauramos el centralismo, pero dentro del esquema republicano. Finalmente, la batalla entre el federalismo y centralismo fue ganada por el primero. Parecía que para construir un Estado federal bastaba que así lo ordenaran la Constitución y las leyes. Sin embargo, este sistema siempre fue, de algún modo, frágil pues si bien cambiamos el orden normativo, no logramos cambiar la manera en que, en los hechos, nos relacionábamos con el poder. Así, logramos producir un sistema sui generis en el cual se ejercía un poder de facto centralizado, especialmente en la figura del Presidente de la República, en un ámbito jurídico que se preciaba de otorgar amplias facultades a los poderes locales.

Esta situación cambió gracias a la revolución democrática de los años recientes. Hoy tenemos la oportunidad histórica de fomentar el círculo virtuoso: federalismo-democracia, el cual coadyuvará para que, en la norma y en los hechos, exista por fin un verdadero federalismo.

Si bien lograr una justa distribución de atribuciones y facultades entre los Estados de la República y la Federación ha sido una tarea ardua, para el Distrito Federal ha representado una labor titánica, en virtud de su propia naturaleza jurídica. La Ciudad de México tiene un doble carácter: por un lado es sede de los Poderes de la Unión, y por el otro es una entidad federativa. Esta situación, aunada al surgimiento de una población capitalina mucho más interesada en la cosa pública, ha revivido la controversia sobre si el Distrito Federal debe o no contar con todos los atributos propios de un Estado libre y soberano.

La polémica no es reciente y no presenta soluciones simples. Desde 1824 y hasta nuestros días se han presentado posturas extremas. Un alto porcentaje de capitalinos apoya el proyecto político que permitiría al Distrito

Federal organizarse como si de un Estado más se tratara, y aseguran que el hecho de que los poderes federal y local se asienten en el mismo lugar no representa necesariamente una colisión de competencias, toda vez que el aspecto territorial no es factor determinante en su relación armónica. Por su parte, otros afirman que esta situación llevaría de manera indefectible a la generación de normas contradictorias que pondrían en entredicho la gobernabilidad de esta metrópoli e incluso los principios federalistas fundamentales.

Independientemente de que ambas tesis sean respetables, lo cierto es que la prudencia política se ha impuesto y que el Distrito Federal ha ido ganando autonomía frente a la Federación. En el año de 1986 fue creada la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, con la cual comienza la democratización institucional de la Ciudad de México. En 1993, se abrió la posibilidad de que nuestra urbe tuviera un gobierno propio, no obstante que las grandes decisiones administrativas y legislativas seguían en manos de la Unión. En 1996 se da un gran paso en la reforma política de la ciudad

capital con la ampliación de facultades de la Asamblea y con el reconocimiento del derecho de los ciudadanos del Distrito Federal para elegir por primera vez y en voto directo a su Jefe de Gobierno.

Hemos avanzado mucho en lo que se refiere a la ampliación de atribuciones de ramas ejecutiva y legislativa de gobierno de esta ciudad capital frente al poder central. Sin embargo, al igual que en varios estados de la República, aún falta mucho por hacer para lograr un verdadero federalismo judicial.

Aquí pretendemos esbozar algunas propuestas para consolidar el federalismo judicial mediante el fortalecimiento de facultades y atribuciones de los órganos de impartición de justicia locales. Por un lado, es imperativo que se dote a los tribunales locales de elementos que les proporcionen mayor autonomía frente a los demás poderes que pertenecen al mismo orden de gobierno; por el otro, es indispensable hacer una revisión de las nuevas relaciones que deben imperar entre los poderes de la Unión y las judicaturas locales.

Los comentarios aquí vertidos se centran en los elementos que fortalecerían, en forma específica, a la justicia del Distrito Federal. Sin embargo, la mayoría de los cambios sugeridos benefician, en términos generales, a la justicia del fuero común en su conjunto.

El primer atributo que habría de afianzarse para perfeccionar el federalismo judicial, es el de la independencia de los órganos impartidores de justicia.

La independencia judicial se puede entender como la autonomía ad extra de los juzgadores que integran el Poder Judicial, frente a posibles injerencias provenientes de instancias exteriores y ajenas a la propia organización judicial (independencia externa). Esta clase de independencia es importante que se preserve, no sólo respecto de los poderes no jurisdiccionales, sino que es fundamental que se haga valer en relación con los órganos judiciales que pertenezcan a otros órdenes de gobierno.

En segundo término, se puede entender la independencia judicial como una garantía de que gozan los juzgadores ad intra, es decir,

frente a sus propios superiores jerárquicos (independencia interna).

Una tercera perspectiva del concepto en estudio es la que se refiere a la independencia económica de la judicatura, la cual debe posibilitar que los jueces y magistrados desempeñen su función con dignidad sin ceder a tentaciones extrañas a una recta administración de justicia, así como que cuenten con los medios necesarios para llevarla a cabo. La independencia económica se la puede estudiar tanto desde el punto de vista institucional como del personal. El primero se refiere al control que pudiera tener el Poder Judicial sobre su propio presupuesto, y el segundo tiene que ver con la retribución que el Estado debe garantizar a jueces y magistrados, la cual debe ser adecuada a la dignidad de la función jurisdiccional.

Habría que afianzar aún más la autonomía financiera: La gran mayoría de los poderes judiciales locales se han pronunciado en el sentido de que la Federación, en su presupuesto de egresos, asigne recursos que les sean entregados directamente y que los gobiernos

de las entidades federativas contemplen, en sus respectivos presupuestos, un porcentaje fijo no menor del tres por ciento para su judicatura.⁽³⁾

Los juzgadores no sólo deben estar en posibilidad de desempeñarse con amplios márgenes de independencia, sino que deben gozar de la protección legal suficiente para cumplir su deber con libertad.

Así como la Ley obstaculiza que ciertos servidores públicos incluidos algunos judiciales sean removidos con facilidad de sus cargos por actos realizados en ejercicio de sus funciones, vemos con preocupación que los jueces del Distrito Federal están prácticamente a merced de litigantes temerarios o de intereses políticos ajenos por completo a la recta administración de justicia.

Es urgente que a estos juzgadores se les proteja de toda clase de injerencias indebidas. La historia de la inmunidad judicial ha sido, también, la historia del triunfo del Estado de Derecho sobre los regímenes autoritarios.

Otro aspecto fundamental para fortalecer la autonomía de los tribunales locales, consiste en que

éstos sean capaces de fijar su propia jurisprudencia. Ésta es una asignatura pendiente en el Distrito Federal. Sería deseable que se operaran los cambios normativos necesarios para que la judicatura local estuviera en condiciones de emitirla. Es urgente dar coherencia y congruencia a la multiplicidad de tesis contradictorias que impiden que los juzgadores enderecen y esclarezcan las áreas de penumbra y oscuridad que, con frecuencia, nos presenta la ley.

En otro orden de ideas, es conveniente que en la justicia del fuero común avance hacia la consolidación del principio de unidad y exclusividad de jurisdicción; es decir que sean únicamente los órganos judiciales los que puedan resolver controversias jurisdiccionales propiamente dichas. El hecho de que el Ejecutivo imparta justicia contradice el principio de independencia judicial que es indispensable en todo régimen caracterizado por la división de poderes. Es inadmisibleser juez y parte al mismo tiempo. La unicidad en la función judicial es esencial para la estabilidad de un régimen democrático. Seguiremos buscando las vías jurídicas y políticas más adecuadas para la consecución de este fin.

(3) Declaración "Abraham González", emitida por la Comisión Nacional de Tribunales de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos, reunida en la ciudad de Chihuahua, en su XXV Congreso Nacional, celebrado del 9 al 14 de octubre de 2001.

Dentro de las asignaturas pendientes en el Distrito Federal, destaca también la de dotar al Tribunal Superior de Justicia de la facultad de iniciar leyes ante la Asamblea del Distrito Federal, en los asuntos propios de su ramo. Con ello se fortalecería el delicado equilibrio que debe prevalecer entre los diversos órganos de gobierno, toda vez que los juzgadores son quienes mejor conocen las necesidades y problemas más acuciantes del ejercicio jurisdiccional. Esta facultad permitiría al legislador emitir normas más expeditas, eficaces y ajustadas a la realidad del foro. En la actualidad, todos los poderes judiciales de los estados cuentan ya con esta facultad. El tribunal más grande del país no puede quedarse a la zaga en este aspecto.

Si queremos construir un federalismo vigoroso, es necesario que se fortalezcan estos elementos en la justicia local.

Digamos que son un prerequisite para poder establecer reglas más precisas en cuanto a nuestra relación con los poderes federales en general y con el Poder Judicial de la Federación, en particular.

El desarrollo prudente y racional de estos elementos permitirán una mayor autonomía por parte de los órganos jurisdiccionales locales. En el Distrito Federal hemos avanzado con más lentitud en este proceso; otras entidades federativas, como Veracruz, van a la vanguardia en esta empresa. Por ejemplo, el artículo 56 de la Constitución del Estado, entre otras disposiciones, establece:

El Poder Judicial del Estado tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Garantizar la supremacía y control de esta Constitución mediante su interpretación y anular las leyes o decretos contrarios a ella
- II. Proteger y salvaguardar los derechos humanos que el pueblo de Veracruz se reserve, mediante el juicio de protección correspondiente;
- III. Interpretar y aplicar las leyes del fuero común y las federales en jurisdicción concurrente;
- IV. ...
- V. ...
- VI. Dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública estatal o municipal, y los particulares;
- VII. Resolver las controversias laborales que se susciten entre los Poderes Judicial o Legislativo y sus trabajadores, así como entre la administración pública estatal y municipal con sus empleados, en los términos que fije la ley,
- ...VIII.
- ...IX.
- X. Conocer del juicio político como órgano de sentencia, cuando los servidores públicos incurran en actos u omisiones que constituyan perjuicio a los intereses públicos fundamentales y a su correcto despacho;

- XI. Conocer, en los términos que fije la ley respectiva, de los juicios de responsabilidad civil derivada del ejercicio del cargo, que se instauren a instancia de parte agraviada o de sus causahabientes, en contra de Magistrados, Consejeros, Procurador General de Justicia, Secretarios de Despacho, y más servidores públicos de los Poderes Ejecutivo y Judicial;
- XII. Determinar y publicar los precedentes obligatorios, sustentados en cinco resoluciones consecutivas en el mismo sentido en la materia, que vinculen a todas las autoridades del Estado, en los términos que señale la ley;
- XIII. ...
- XIV. ...

En contraste con los estados de la República y en virtud de nuestro status jurídico, en el Distrito Federal habremos de sortear mayores obstáculos para concretar resultados similares. Estoy convencido de que con imaginación, voluntad y prudencia política lo lograremos.

Por lo que concierne a la relación entre el Poder Judicial de la Federación y los poderes judiciales locales, el investigador Jaime F. Cárdenas afirma: "...Desde el siglo XIX, el Poder Judicial federal se ha ido conformando en revisor de los asuntos jurisdiccionales y legales locales como uno de sus rasgos básicos. Todo esto ha generado un clima de inconformidad en los tribunales locales, que demandan una nueva delimitación de

competencias... Por este motivo, la Constitución debería contar con reglas competenciales precisas, que evidentemente reduciría la carga de trabajo del Poder Judicial federal y, sobre todo, sería consecuente con el federalismo."⁽⁴⁾

Pero esta centralización de la impartición de justicia obedeció a condiciones sociales, políticas e institucionales distintas y hasta opuestas a las que vivimos en el país en la actualidad.

A lo largo del siglo XIX y principios del XX, se dieron los debates más encarnizados respecto de dicha centralización. Así, el constituyente Hilario Medina expresaba en 1917 lo siguiente:

"El dictamen de la comisión que está de acuerdo con el proyecto del primer jefe concede el amparo contra sentencias definitivas que pronuncien los tribunales, esto es, se conserva la pésima tradición que nulifica la justicia local[...] La justicia común de los estados, de esta manera, nunca ha existido ni nunca existirá si van a seguir las cosas como están en materia de litigios[...] La Constitución de México de 1824 tenía un artículo muy exacto, pues decía que todos los juicios civiles y

(4) Cárdenas Gracia, Jaime F. *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie G: Estudios Doctrinales. Núm. 180. México, 2000. p. 171.

criminales que se tramitan en un estado, deberían fallarse allí mismo en primera instancia, y que allí debería dictarse la sentencia. Ésta es la Justicia local bien entendida. Quiero que se considere cuál es la soberanía del estado cuando un estado no tiene la última palabra en esta cuestión y que se somete a sus tribunales; efectivamente la soberanía del estado en este caso queda mutilada [...]

“La diferencia consiste en esto: el proyecto centraliza la administración de justicia, da a la corte la última palabra; nosotros pretendemos que haya justicia y se imparta en cada estado, que cada uno tenga su jurisprudencia y sus tribunales. La Corte sólo falla en cuestiones constitucionales [...] Mis ideas fundamentales son éstas: respetemos la soberanía local, el prestigio de los tribunales locales, y que ellos den su última palabra, dicten la sentencia y no haya poder humano que venga a revocarlas, tanto en materias civiles como penales, ya que constitucional es la Corte si debe conocer esos asuntos.”⁽⁵⁾

Por supuesto que hay que entender las palabras de Medina en el contexto que las pronunció. Con el

transcurso del tiempo, se ha afinado y perfeccionado, en forma gradual, la distribución de competencias entre el Poder Judicial de la Federación y los tribunales locales.

Hoy no existen razones que justifiquen que no sean las autoridades judiciales estatales las que pronuncien la última palabra en los asuntos de su competencia, y sí muchas para que asuman cabal y plenamente el ejercicio de su soberanía.

En la actualidad ya no hay argumentos de peso para que no sean definitivas las decisiones de los órganos de justicia local. Es imperativo que evitemos el abuso del amparo directo (amparo casación) contra este tipo de resoluciones, pues no solamente prolonga innecesariamente los juicios del fuero común, generando con ello desconfianza entre la gente, sino que provoca sobrecarga de trabajo para la justicia federal. Que las sentencias de los órganos jurisdiccionales locales sean definitivas, es piedra angular del federalismo. El respeto a la definitividad de las sentencias del fuero común, devolvería a la justicia local la dignidad que merece. Para

(5) Exposición de motivos de la Iniciativa que reforma los artículos 107 y 166 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el Diputado José Elías Romero Apis, del Grupo Parlamentario del PRI, en la sesión del martes 8 de abril de 2003.

ello es necesario precisar aún más las competencias que en la materia tienen la Federación, los estados y el Distrito Federal.

Así, se vuelve imperativa la creación de una entidad que permita a los órganos judiciales locales poner fin a los asuntos que se sometan a su jurisdicción, sin que necesariamente transiten al ámbito federal, como aquéllos que no incurran en verdaderas violaciones constitucionales. Habría que analizar con mayor profundidad los diversos pronunciamientos que, para resolver este problema, han expresado varios tribunales de justicia locales, respecto a la conveniencia de establecer cortes estatales.

Habrá que estar también muy pendientes de la iniciativa de reforma a los artículos 107 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para la creación de Cortes Estatales de Justicia, la cual se ha puesto a consideración de la H. Cámara de Diputados, propuesta que a continuación se transcribe:

Artículo 107...

I. a IV...

V. El amparo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, procederá únicamente cuando exista violación directa a las disposiciones de la presente ánica

Constitución, mismo que se promoverá ante el tribunal colegiado de circuito que corresponda, conforme a la distribución de competencias que establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en los casos siguientes:

a) a d)...

VI. a XVII...

Artículo 116...

I. y II. ...

III. El Poder Judicial de los Estados se ejercerá por las cortes y tribunales que establezcan las Constituciones respectivas...

Para concluir, recordemos al ilustre jurista José María del Castillo Velasco, quien en sus *Apuntamientos para el Estudio del Derecho Constitucional Mexicano*, escribiera:

“Al Poder Judicial de los Estados como al del Distrito federal está encomendada la administración de la justicia común, y por esta causa su importancia es inmensa, no tanto bajo el punto de vista político ó en relación á las instituciones, como bajo el punto de vista social. Es una verdad que se siente, se palpa y se comprende sin necesidad de demostración alguna, que se puede concebir un pueblo sin gobierno; pero no se puede ni imaginar cómo sería una sociedad sin administración de justicia...”⁽⁶⁾

Así es, la justicia del fuero común debe gozar de la mayor autonomía posible. No existe otra manera de fortalecer el federalismo judicial

(6) Del Castillo Velasco, José María. *Apuntamientos para el Estudio del Derecho Constitucional Mexicano*. Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. México, 1993. p. 218.

más que dotando a las judicaturas de amplias facultades sobre los asuntos que les conciernen.

Seguro que habrá que llevar a efecto cambios constitucionales y legales, pero no debemos aferrarnos a esquemas rígidos de organización política, porque podríamos perder oportunidades espléndidas para mejorar las relaciones entre el Poder Judicial de la Federación y los tribunales locales.

De igual manera, el dogmatismo jurídico o ideológico nos impediría concebir nuevos modelos de relación más justos entre las distintas ramas y órdenes de gobierno, en general. Las ideas de Madison, Montesquieu, Zarco o Ramos Arizpe, son valiosas, pues nos advierten sobre los peligros que entrañan los regímenes despóticos en donde el poder está concentrado en pocas manos. Pero estos grandes pensadores vivieron en un contexto histórico distinto al nuestro. Convicción nuestra es preservar sus principios y adecuarlos a nuestros tiempos. La sociedad contemporánea y en mayor medida la de la Ciudad de México se ha vuelto sumamente compleja y nos exige diseñar e

instrumentar relaciones más flexibles y eficientes entre las entidades públicas.

Habremos de construir una nueva red de relaciones que equilibren el ejercicio del poder, y en ella, la Judicatura tiene un papel fundamental, toda vez que es la rama de gobierno encargada de impedir que se abuse del poder. Recordemos también que los juzgadores son los últimos guardianes de la legalidad; sin su invaluable contribución, todo intento democratizador o de mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de la Ciudad de México o del país entero, estará destinado al fracaso. Son estos hombres y mujeres quienes realmente nos pueden garantizar seguridad jurídica; sobre estos servidores públicos pesa la grave responsabilidad de decir y aplicar el Derecho, asegurando, con ello, la paz social y la relación armónica entre los seres humanos.