

00781

3

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO
DOCTORADO EN DERECHO

Comité de Tutoría:

"PROCURACIÓN, ADMINISTRACIÓN
E IMPARTICIÓN DE JUSTICIA"

Título de la Investigación:

"LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN E IMPARTICIÓN
DE JUSTICIA EN EL ESTADO DE MÉXICO"

Tutor Principal:

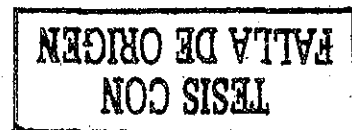
DR. RAFAEL QUINTANA MIRANDA

Tutores:

DR. IGNACIO BURGOA ORIHUELA

DR. CARLOS PÉREZ GONZÁLEZ

DR. LUIS GERARDO VALDERRAMA NAVARRO



Doctorando:

ERUVIELÁVILA VILLEGAS

Cd. Universitaria, D.F. 12 de Noviembre de 2002

NOTA: TODA LA TESIS UNAS PAGAS



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la
UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el
contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: ERUVIEL ANITA VILLEGAS

FECHA: 14-NOVIEMBRE-2007

FIRMA: *[Signature]*

IMPRESO EN
1998 C. 22

INDICE

Introducción	9
CAPÍTULO I	
Consideraciones preliminares	
1.1 Análisis de la expresión administración e impartición de justicia	15
1.1.1 Concepto de administración	15
1.1.2 Concepto de justicia	16
1.1.3 El concepto administración de justicia	18
1.1.4 Concepto de impartición	21
1.1.5 Concepto impartición de justicia	21
1.1.6 Importancia y trascendencia de la administración e impartición de justicia	22
1.2 Referentes teóricos de la modernización.	25
1.3 El Poder Judicial como órgano encargado de la administración e impartición de justicia	30
1.3.1 La organización del Poder Judicial	30
1.3.2 La función del Poder Judicial	32
1.3.3 La independencia Judicial	35
1.3.3.1 Características de la independencia judicial	40
1.3.4 Inamovilidad judicial	42
1.3.5 Garantías de acceso a la justicia	42
1.3.6 Problemas de acceso a la justicia	45

CAPÍTULO II

El aspecto económico en la administración e impartición de justicia

2.1 Ámbito Internacional	47
2.2 Inhibición de la actividad económica y la reforma judicial	50
2.3 La gratuidad en el proceso	51

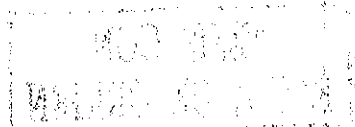
2.4	Duración del proceso	55
2.5	El costo del proceso	55
2.5.1	El aspecto económico del proceso	56
2.5.2	Los gastos	57
2.5.3	Las llamadas "reclamaciones pequeñas"	60
2.6	La participación de organismos internacionales para modernizar la administración y la impartición de la Justicia	62
2.6.1	El Banco Mundial (BM)	62
2.6.2	El Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	66
2.6.3	Agencia para el Desarrollo Internacional (AID)	67
2.6.4	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	71

CAPITULO III

La administración y la impartición de justicia en las entidades federativas

3.1	Ámbito Local	74
3.1.1	Ámbito Federal	76
3.2	Lineamientos constitucionales	77
3.3	Análisis del artículo 116 constitucional	83
3.4	El Poder Judicial y el derecho de iniciar leyes	88
3.5	El Consejo de la Judicatura en las entidades federativas y el servicio civil de carrera	91
3.5.1	Composición	93
3.6	Análisis comparativo de los órganos jurisdiccionales estatales de México	96
3.6.1	Breve semblanza del Consejo de la Judicatura en el Derecho Comparado	121
3.7	Jurisdicción concurrente	123

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



CAPITULO IV

La administración e impartición de justicia en el Estado de México

4.1	Introducción	128
4.2	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México	128
4.3	Ley Orgánica del Poder Judicial	130
4.4	Estructura del Poder Judicial del Estado de México	135
4.5	Consejo de la Judicatura	142
4.6	Ejercicio de la función judicial	146
4.7	Requisitos para ser Magistrado	147
4.8	Privación del cargo	151
4.9	Impedimentos	158
4.10	Competencia del pleno Tribunal Superior de Justicia	161
4.10.1	Competencia de las Salas Regionales del Tribunal Superior de Justicia	162
4.10.2	Competencia de los órganos dependientes del Poder Judicial del Estado de México	162
4.10.2.1	Competencia de los Jueces de Primera Instancia de lo Civil	164
4.10.2.2	Competencia de los Jueces de Primera Instancia de lo Familiar	165
4.10.2.3	Competencia de los Jueces de Primera Instancia en materia Penal	165
4.10.3	Jueces de Cuantía Menor	166
4.10.4	Distritos Judiciales	167
4.10.5	Las instancias judiciales en el Estado de México	173
4.11	Acondicionamiento físico de los Tribunales	174
4.12	Breve análisis del caso "San Salvador Atenco"	177

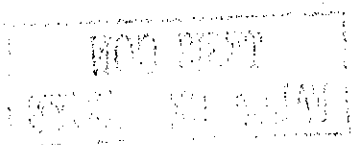


CAPITULO V

Propuesta para incorporar diversos tribunales administrativos y otros que presentan estos rasgos al poder judicial, como estrategia para modernizar la administración e impartición de justicia en el estado de México

5.1	La modernización de la administración e impartición de justicia en el Estado de México	185
5.1.1	Generalidades de la reforma judicial	185
5.1.1.1	La participación de los diversos actores	186
5.1.2	La aceleración de los procedimientos	191
5.2	La incorporación de Tribunales diversos al Poder Judicial del Estado de México como estrategia para modernizar la administración e impartición de justicia en el Estado de México	194
5.2.1	Generalidades (Ámbito Federal)	194
5.2.2	Principios de la potestad jurisdiccional	196
5.2.2.1	Ausencia de la carrera judicial	199
5.2.2.2	Costo presupuestario	200
5.2.3	Propuesta	201
5.3	Tribunal de lo Contencioso Administrativo	203
5.4	Tribunal Electoral	212
5.4.1	El artículo 13 de la Constitución Política Local	217
5.4.2	Características	217
5.4.3	Integración	218
5.4.4	Inconveniencias	222
5.5	Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje	224
5.6	Consejo de Menores en el Estado de México	235
5.6.1	Análisis comparativo (México)	241
5.6.2	Análisis comparativo (algunos países de Latinoamérica)	243
5.7	Oficialías Conciliadoras y Calificadoras	245
5.7.1	Concepto de conciliación	248

5.7.2	Naturaleza de la conciliación	248
5.7.3	Conciliación exoprocesal, extra-procesal o preventiva	249
5.7.4	Conciliación endoprocesal o represiva	250
5.7.5	Concepto de mediación	251
5.7.6	Esbozo de las instancias conciliatorias en el Derecho Comparado	254
5.7.6.1	Alemania	255
5.7.6.2	Austria	257
5.7.6.3	Francia	257
5.7.6.4	Hungría	258
5.7.6.5	Inglaterra	259
5.7.6.6	Italia	261
5.7.6.7	Suecia	262
5.7.6.8	Japón	262
5.7.6.9	China	263
5.7.6.10	República de Senegal	263
5.7.6.11	Estados Unidos	264
5.7.6.12	Canadá	264
5.7.7	Evolución de la justicia municipal en el Estado de México	265
5.7.8	Fundamento Legal de la Oficialia Conciliadora y Calificadora del Estado de México	269
5.7.9	Características inherentes al cargo de Oficial Conciliador y Calificador	273
5.7.9.1	El artículo 149, enmarca los requisitos para ocupar el cargo	273
5.7.9.2	Atribuciones	274
5.7.9.3	Impedimentos	277
5.7.9.4	Procedimiento para calificar las infracciones	278
5.7.9.5	Reglas relativas a menores infractores	282
5.8	Nuestra Propuesta	283



CAPÍTULO VI

Propuesta de crear organismos diversos para modernizar la administración e impartición de justicia en el Estado de México

6.1	Creación de la coordinación estatal de protección a las víctimas del delito	284
6.1.1	El concepto de víctima del delito	284
6.1.2	Evolución universal de los derechos de las víctimas del delito	288
6.1.3	La Organización de las Naciones Unidas y las Víctimas del Delito	293
6.1.3.1	El acceso a la justicia y el trato justo	297
6.1.3.2	El resarcimiento del daño	298
6.1.3.3	La indemnización	299
6.1.3.4	La asistencia profesional a la víctima	300
6.1.4	Las víctimas del delito en el sistema jurídico mexicano	301
6.1.5	Análisis de las diversas reformas constitucionales al artículo 20 en materia de protección a la víctima del delito	305
6.1.6	La protección de los derechos de las víctimas en el Estado de México	313
6.1.7	Creación del Centro de Atención para la Víctima del Delito	314
6.1.8	Centro de Atención al Maltrato Intrafamiliar y Sexual (CAMIS)	315
6.1.9	Exposición de motivos de la iniciativa de decreto para crear La Ley de Protección a las víctimas del delito en el Estado de México, de fecha 16 de septiembre de 1999	317
6.2	El Instituto de la Defensoría Pública Mexiquense	323
6.2.1	Antecedentes en el ámbito nacional	323
6.2.2	Iniciativa de Ley Federal de Defensoría Pública	325
6.2.3	Problemas que se presentan en algunas Defensorías de oficio del fuero común de nuestro país	326
6.2.4	Los abogados defensores en el Derecho Comparado	328
6.3	El Ombudsman Judicial	332
6.3.1	Antecedentes	332
6.3.2	El control del Ombudsman Judicial	335

6.3.3	Posturas en torno a la creación del Ombudsman Judicial	336
6.3.3.1	Argumentos a favor	336
6.3.3.2	Argumentos en contra	337
6.3.4	El caso de Brasil	340
6.3.5	La responsabilidad de administrar e impartir justicia	341
6.3.5.1	Concepto de responsabilidad	341
6.3.5.2	La responsabilidad del estado derivada de la actividad judicial	344
6.3.5.3	La responsabilidad en el Estado de México	349
6.3.5.4	La función de la contraloría interna del Poder Judicial mexiquense	359
6.3.5.5	Código de conducta para funcionarios judiciales	366

CAPÍTULO VII

La creación de la Corte Constitucional del Estado de México como una alternativa para fortalecer el control constitucional local y modernizar la administración e impartición de justicia

7.1	El control constitucional	367
7.1.1	El concepto de control constitucional	367
7.1.2	El control constitucional en México	373
7.1.2.1	El poder judicial como protector de la democracia	375
7.1.2.2	El juicio de amparo	378
7.1.2.3	El control constitucional que ejerce la Suprema Corte de Justicia de la Nación	383
7.1.2.4	Las controversias constitucionales	386
7.1.2.5	Las acciones de inconstitucionalidad	390
7.1.2.6	Ejecución de las sentencias	392
7.1.3	El monopolio indebido del poder judicial de la federación para conocer de la inconstitucionalidad de leyes	393
7.1.4	El control constitucional local	411
7.1.4.1	Reflexiones	413

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

7.1.4.2	Concepto	418
7.1.4.3	Federalismo	419
7.1.4.4	El constituyente de 1917	423
7.1.4.5	Necesidad de crear un órgano local encargado del control constitucional	427
7.2	El control judicial de la constitucionalidad local	435
7.2.1	La sala constitucional del tribunal superior de justicia en el estado de Veracruz-Llave	435
7.2.2	La creación de la sala constitucional del Estado de México como una opción mas para el control de la constitucionalidad local	440
7.2.3	La sala constitucional mexiquense	442
7.2.4	La competencia del Congreso Local	444
7.2.5	El concepto de Corte Constitucional	449
7.2.5.1	El concepto de Cortes	449
7.2.5.2	El concepto de Corte	450
7.2.5.3	El concepto de Corte Constitucional	450
7.2.5.4	Su autonomía	452
7.2.5.5	Su integración	456
7.2.5.6	Su competencia	461
7.2.6	La creación de la Corte Constitucional	464
7.2.7	El juicio de amparo local	465
7.2.7.1	Estado de Yucatán	466
7.2.7.2	Estado de México	470
7.2.7.3	Estado de Veracruz-Llave	473
7.2.7.4	Estado de Chihuahua	475
7.2.8	La instauración del juicio de amparo local en el Estado de México	475
	Conclusiones	483
	Bibliografía	495
	Hemerografía	505
	Diccionarios y enciclopedias	512
	Documentos oficiales	513
	Legislación	514
	Otras fuentes de consulta	517
	Memorias	518
	Tesis profesionales	519
	Periódicos	520



**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

INTRODUCCIÓN

Mucha razón tiene el Mtro. Emilio O. Rabasa cuando afirma que la democracia no sólo es, para seguir la conocida fórmula Lincoln, el gobierno del, por y para el pueblo, si no que, hoy día se logra y mide por la autonomía, respetabilidad y trascendencia del Poder Judicial, la democracia fortaleciendo al Poder Judicial del Estado de México.

Los temas de la administración e impartición de justicia siempre han impactado a un sector importante de los dogmáticos jurídicos de nuestro país, sin embargo, la abundante producción literaria que sobre el particular se ha escrito no ha logrado influenciar completamente a quienes con su quehacer cotidiano la administran e imparten.

Esa falta de disociación conceptual y jurídica ineludiblemente ha provocado una inquietante pero cierta falta de credibilidad por quienes han tenido la necesidad de solicitarla. Se observa entonces que ante la ausencia de una impartición de justicia pronta y expedita, los gobernados cuestionan hoy sus instituciones.

En este contexto se observa que las personas con una conflictiva jurídica tienen frente a ellos por lo menos dos opciones para solucionarla, la vía jurisdiccional, o bien, utilizar cualquier otro medio alternativo no jurisdiccional. La primera alternativa implica algunos de los problemas siguientes: la contratación de un abogado, pérdida de tiempo, erogaciones diversas de dinero, incertidumbre por saber si logrará una sentencia favorable o adversa.



La segunda alternativa, que es la vía no jurisdiccional, se refiere a los medios que pueden utilizar la persona para solucionar el conflicto. Particularmente nos referimos a la conciliación, a la mediación o el arbitraje. Alternativas que, en estricto sentido son con mucho, menos desgastantes que la vía jurisdiccional.

Por ello, no debe resultar extraño que esta forma de solución de conflictos (segunda alternativa) en forma gradual se incremente día con día como la forma más idónea para la solución de conflictos en la misma medida en que la primera alternativa se demerita.

Esta situación, la de la falta de credibilidad de las instituciones responsables de la administración e impartición de justicia, no es propia de una entidad federativa en particular, sino un problema que se ha venido generalizando en todo el territorio nacional, lo que significa que el Estado de México no constituye una excepción a la regla.

Aunque debemos reconocer que los últimos gobiernos de este Estado han desarrollado, cada uno por sí, sus mejores esfuerzos para lograr la credibilidad plena de las instituciones que tienen la alta responsabilidad de administrar y de impartir justicia a favor de los gobernados. Como lo evidenciamos a lo largo del presente trabajo.

Las líneas anteriores constituyeron el motivo que nos impulsó a la realización de la presente investigación, es decir, demostrar hasta qué grado en el Estado de México, la administración e impartición de justicia se ha avanzado y lo que falta por hacer. Más aun, en afán de cumplir los principios de justicia proponemos la creación de diversos organismos que sin duda beneficiarían a un sector importante de la población mexiquense.

Es por ello que decidimos dividir la estructura de esta tesis en ocho capítulos:

En el primer capítulo delineamos el marco conceptual de las expresiones, tales como: administración de justicia, impartición de justicia, modernizar y modernización, después subrayamos la importancia del poder judicial como el órgano idóneo para realizar la administración y la impartición de la justicia.

En el segundo capítulo se analizan los aspectos económicos que inciden en la administración e impartición de justicia, destacando los relativos a la gratuidad, la duración y el costo que deben prevalecer en el proceso; además, acotamos la trascendente participación que llevan a cabo algunos organismos internacionales en la modernización de la administración de la justicia, entre los que destacan: el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo; la Agencia para el Desarrollo Internacional y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Singular importancia presenta el capítulo tercero, en virtud de que en él nos abocamos al estudio de la administración e impartición de justicia que existe en las entidades federativas, así, determinamos desde luego sus lineamientos constitucionales; enseguida se analiza el espíritu que el legislador quiso dar al artículo 116 Constitucional; después indicamos el rol que desarrolla el poder judicial y su derecho a iniciar leyes, sin soslayar las no menos importantes atribuciones que realizan los Consejos de las Judicaturas Locales; finalizando el capítulo en la explicación de datos comparativos tanto del poder judicial como de los Consejos de las Judicaturas entre las entidades federativas.

Esta forma de sistematizar el desarrollo de la presente investigación nos permitió dedicar el cuarto capítulo al desarrollo de los aspectos sustantivos relacionados con la administración e impartición de justicia que prevalecen en el Estado de México. Iniciamos el estudio con una breve introducción, explicando el marco legal en términos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; obviamente también acotamos el fundamento legal que valida las atribuciones del poder judicial y del Consejo de la Judicatura en la entidad, precisando todas y cada una de las características inherentes a dichos órganos; indicamos, además, las respectivas competencias de los distintos juzgados en que se divide el poder judicial: salas regionales, jueces de primera instancia en las materias civil, familiar y penal, así como también los denominados jueces de cuantía menor; asimismo, esbozamos la forma en que los distritos judiciales se encuentran divididos y, finalizamos con la distribución territorial de los mismos.

No menos interesante resulta el desarrollo del capítulo quinto, ya que en el mismo explicamos las razones por las que distintos tribunales del Estado de México deben incorporarse al Poder Judicial de la entidad, como una estrategia para modernizar la administración e impartición de justicia en la misma. Los tribunales que consideramos propios para la incorporación son los siguientes: el Tribunal de lo Contencioso y Administrativo; el Tribunal Electoral; el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje; el Consejo de menores en el Estado de México y las Oficialías Conciliadoras y Calificadoras. En cada una de estas instituciones y por razones de metodología, decidimos esquematizar los argumentos que validan nuestra postura de la siguiente manera: primero acotamos los datos relativos a los antecedentes, enseguida, su fundamento legal, la forma en que se integran y su competencia, determinando en función de nuestros argumentos las razones por las que sí es conveniente que dicha incorporación se realice.

El contenido del capítulo sexto reviste especial relevancia y trascendencia, por las siguientes cuestiones: en él se condensa nuestra propuesta de crear diversos organismos en el Estado de México, a fin de fortalecer los aspectos que dieron origen al desarrollo de la investigación que nos ocupa, la de modernizar la administración e impartición de justicia en el Estado de México. Iniciamos el capítulo explicando la propuesta de crear la Coordinación estatal de protección a las Víctimas del Delito; el Instituto de Defensoría Pública y el Ombudsman Judicial. Al igual que en el capítulo anterior, también en éste fue menester indicar el marco contextual de cada uno de estos organismos, tendiente a considerar su viabilidad para que tentativamente formen parte de la estructura del gobierno de esta entidad federativa.

El capítulo séptimo y último está dedicado a otra propuesta más, la de crear la Corte Constitucional del Estado de México, que desde nuestro particular punto de vista serviría no únicamente como garante del control constitucional local sino, además, como otra alternativa viable —adicional a las mencionadas en los dos capítulos anteriores— cuyo objetivo evidentemente lo constituiría el de modernizar, eficientizar y consolidar la administración e impartición de justicia en el Estado de México, cumpliendo en sus extremos la máxima constitucional que versa en torno a la obligación inalienable que tienen las autoridades públicas para otorgar a los gobernados que lo soliciten una justicia pronta y expedita.

Iniciamos con el tema control constitucional, esbozamos el concepto correspondiente, establecemos el panorama que prevalece en nuestro país en esta área del conocimiento, indicamos la importancia del Poder Judicial Federal y Local como protectores de la democracia, subrayamos la importante función del Juicio de Garantías, entramos al análisis de las controversias

constitucionales y a las acciones de inconstitucionalidad sin soslayar la función y trascendencia de la ejecución de sentencias.

Enseguida esgrimimos los argumentos necesarios para explicar y demostrar el indebido monopolio que ejerce el Poder Judicial de la Federación para conocer la inconstitucionalidad de leyes, trasladando, posteriormente, dichos conceptos al ámbito local. Todo ello, con el ánimo de fortalecer la tesis que el suscrito sustenta y que tiene que ver con la ingente necesidad de dotar al Estado de México con una Sala Constitucional que controle la constitucionalidad de las leyes locales.

Finalmente, arribamos a las conclusiones que hemos considerado prudentemente anotar, condensando de esta forma las ideas centrales de esta modesta investigación.



CAPITULO I

CONSIDERACIONES PRELIMINARES

Cuando Jesús de Nazareth en el interrogatorio ante el gobernador romano admitió que era un rey, dijo: "Yo he nacido y he venido al mundo para dar testimonio de la verdad". Entonces Pilato pregunto: "¿Que es la verdad?". Evidentemente el escéptico romano no esperaba respuesta alguna a esta pregunta y el justo tampoco dio ninguna. Pues lo esencial de su misión como rey mesiánico no era dar testimonio de la verdad. Él había nacido para dar testimonio de la justicia, de esa justicia que él quería realizar en el reino de dios. Y por esta justicia murió en la cruz.

Hans Kelsen.

1.1 Análisis de la expresión administración e impartición de justicia.

1.1.1 Concepto de administración.

La voz administración, refiere la acción de dirección, de autoridad o de mando sobre un espacio físico determinado y sobre las personas que lo habitan. También refiere la idea de organización de bienes y la dosificación de su uso a fin de obtener un mayor rendimiento de ellos.¹

Ahora bien, la administración que nos interesa es la de los Tribunales de Justicia que, en nuestro medio, ha estado tradicionalmente bajo la potestad de los órganos judiciales de mayor jerarquía, en tiempos recientes ha empezado a recibir atención como problemática específicamente administrativa y separada de las funciones propiamente jurisdiccionales.

¹ Cfr., *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*, 21ª ed., Madrid, Espasa-Calpe, S.A., 1999, tomo I, p. 44.

La administración del aparato judicial puede subdividirse, para efectos analíticos, en los siguientes aspectos:²

- La administración en sentido estricto, es decir, la gestión de recursos materiales y humanos;
- La administración del servicio público de la justicia, según los principios constitucionales que señalan que la justicia debe ser pronta, expedita, imparcial, gratuita y efectiva en el cumplimiento de sus resoluciones; y,
- La organización y administración del estatuto profesional de jueces y funcionarios judiciales (carrera judicial y disciplina).

1.1.2 Concepto de justicia.

El significado de la justicia ha sido una preocupación constante del hombre, desde su origen, ha pretendido alcanzar esta meta tan añorada y socorrida como es la justicia. Todos los pensadores dentro de las diferentes vertientes de su pensamiento filosófico han buscado afanosamente los principios que la sustentan.³

En efecto, desde tiempos inmemorables se ha tratado de dilucidar la relación entre la ley y la justicia. Sócrates planteó la siguiente reflexión:

² Cfr., GUERRERO, Omar, *El papel de los ministerios de justicia en la reforma del Estado*, México, III-UNAM, 1998, p. 152.

³ Entre ellos destacan: Platón, Aristóteles, Ulpiano, Cicerón, Santo Tomás, Proudhon, Wolf, Kant, Brunner, Radbrush y Stammler. Cfr., HAMDAN AMAD, Fauzi, "La justicia: causa final del estado" en *Revista del Senado de la República*", Volumen 2, Número 4, Julio-Septiembre de 1996, pp. 69-70.

“el juez no está sentado en su silla para complacer violando la ley, sino para hacer justicia obedeciéndola”.⁴

Sin embargo, Cicerón no comparte este concepto, él decía que:

“El sumo rigor del derecho viene a ser suma injusticia”.⁵

En tanto que, Carranco Zúñiga, al referirse al tema de la justicia indica que estamos en presencia de una insuperable reflexión.⁶

Kelsen apuntaría en su obra *¿Qué es la justicia?*, Que ésta es ante todo, una característica posible, pero no necesaria, de un orden social. Sólo secundariamente, una virtud del hombre; pues un hombre es justo cuando su conducta concuerda con un orden que es considerado justo.

Y, el orden social, es justo, cuando regula la conducta de los hombres de tal manera que a todos satisface permitiéndoles alcanzar la felicidad. Esta forma de pensar ya la había expresado Platón, él afirmaba que “sólo el justo es feliz y el injusto desgraciado”.⁷

El mismo pensador griego, más adelante, apreciaría:

“La justicia es aquella bajo cuya protección puede florecer la ciencia y, con la ciencia, la verdad y la sinceridad. Es la justicia de la libertad, la justicia de la paz, la justicia de la democracia, la justicia de la tolerancia”.⁸

⁴ Platón, *Diálogos, Apología de Sócrates*, 13ª ed., Colección Sepan Cuantos..., México, Porrúa, 1973, p. 14.

⁵ Cicerón, *Los oficios*, Colección Sepan Cuantos..., México, Porrúa, 1993, p. 12.

⁶ CARRANCO ZÚÑIGA, Joel, *Poder Judicial*, México, Porrúa, 2000, p. 57.

⁷ KELSEN, Hans, *¿Qué es la justicia?*, México, 3ª. ed., Distribuciones Fontamara, S.A., 1992, p. 9.

⁸ “Cuando Jesús de Nazareth en el interrogatorio ante el Gobernador romano admitió que era un Rey, dijo: Yo he nacido y he venido al mundo para dar testimonio de la verdad. Entonces Pilato preguntó: ¿Qué es la

Todavía mas, el profesor vienés, indica que el tema de la justicia trasciende lo estrictamente jurídico y que su análisis está a merced de la filosofía del derecho.

Ahora bien, con este brevísimo comentario veamos, ahora, el epígrafe relativo a la administración de justicia.

1.1.3 El concepto administración de justicia.

El concepto en sentido amplio, es el conjunto de tribunales de todos los fueros que tienen a su cargo la aplicación de las leyes, vale decir, el poder judicial, en tanto que, en sentido restringido, es la potestad que tienen los jueces de aplicar las leyes a los casos particulares.⁹

Tenemos pues, que la frase, por una parte, indica la aplicación del derecho en cada caso concreto que se discuta, tanto en el orden civil como en el penal. Esta aplicación se realiza por los jueces y tribunales, los que no sólo tienen potestad para juzgar, sino también para hacer que se ejecute lo juzgado.

verdad? Evidentemente el escéptico romano no esperaba respuesta alguna a esta pregunta y el Justo tampoco dio ninguna. Pues lo esencial de su misión como Rey mesánico no era dar testimonio de la verdad. Él había nacido para dar testimonio de la justicia de esa justicia que Él quería realizar en el Reino de Dios. Y por esta justicia murió en la cruz. Así surge de la pregunta de Pilato: ¿Qué es la verdad?, y de la sangre del Crucificado otra pregunta mucho más importante; la pregunta eterna de la humanidad, ¿Qué es la justicia?. Ninguna otra pregunta ha sido planteada más apasionadamente que ésta, por ninguna otra se ha derramado tanta sangre preciosa ni tantas lágrimas amargas como por ésta, sobre ninguna otra pregunta han meditado más profundamente los espíritus más ilustres –desde Platón a Kant-. Y sin embargo, ahora como entonces, carece de respuesta. Quizás sea porque es una de esas preguntas para las cuales vale el resignarse saber que no se puede encontrar jamás una respuesta definitiva sino tan sólo procurar preguntar mejor”. Ibidem., pp. 7-8 y 84-85.

⁹ *Enciclopedia Jurídica Omeba*, Buenos Aires, Editorial Driskill, Tomo I, 1986, p. 483; véase, también, *Enciclopedia Universal Ilustrada*, Madrid, Espasa – Calpe, 1958, tomo II, p. 956; y *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Porrúa-III, 1991, Tomo I, pp. 104-106.

Por otra, expresa el conjunto de personas y de cosas que se necesitan para la aplicación de la justicia, y el problema más importante que en este respecto se plantea es el de la organización judicial.¹⁰

En este contexto, Antonio Arrazola considera que el concepto de administración de justicia debe ser visualizado en el doble plano de la teoría y la práctica,

“en sentido teórico, es el poder público aplicado a dirimir las contiendas particulares de los ciudadanos; en sentido práctico, expresa la acción e institución de los tribunales, establecidos para dar a cada uno su derecho”.¹¹

Juan Palomar, por su parte, lo define como la acción de los tribunales a los cuales compete en exclusiva la potestad de aplicar las leyes en los juicios civiles y criminales, y cuyas funciones son las de juzgar y hacer que se ejecute lo juzgado.¹² O como dice Canales Aliende, el concepto administración de justicia inspira una idea, que por la fuerza del hábito y la naturaleza de los hechos conexos, suscita la imagen del juez o el tribunal, así como de los demandantes y los acusadores, de los demandados y los acusados.¹³

En tanto que, Machado Schiaffino, simplemente apunta que,

“es la potestad que tienen los jueces de aplicar las leyes a los casos particulares”.¹⁴

¹⁰ *Enciclopedia Universal* . . . Idem., p. 956.

¹¹ Cfr., BENEYTO, Juan, *Historia de la administración española e hispanoamericana*, Madrid, Aguilar, 1958, p. 558.

¹² Cfr., PALOMAR DE MIGUEL, Juan, *Diccionario para juristas*, México, Ediciones Mayo, 1981, p. 48.

¹³ Cfr., CANALES ALIENDE, José Manuel, “La administración de la justicia: hacia una visión gerencial del servicio público de la justicia”, en *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, núm. 73, julio-septiembre de 1991, p. 213.

¹⁴ MACHADO SCHAFFINO, Carlos, *Diccionario Jurídico Polilingue*, Buenos Aires, Ediciones La Rocca, 1996, p. 21.

Entre nosotros, algunos investigadores se han pronunciado sobre la cuestión, Burgoa Orihuela lo conceptualiza como la acción de los tribunales para dirimir controversias o conflictos jurídicos que ante ellos se plantean.

Esta equivalencia no es ortodoxa, pues dichos órganos estatales no dan justicia, es decir, no la ministran, sino que aplican la ley en cada caso concreto, es el orden jurídico el que puede proveer o no a la justicia como valor humano.

“Si la ley es injusta los fallos de los tribunales que en ella se fundan son también injustos por derivación, ya que los jueces no pueden juzgar ‘de legibus’, es decir, a las leyes, sino ‘secundum leges’, esto es, conforme a ellas”.¹⁵

Briseño Sierra indica que el artículo 17 Constitucional crea la administración de justicia a fin de evitar lo que se denomina la autodefensa, es decir, tomar la justicia por propia mano. Más aún, resolver los conflictos jurídicos, es administrar justicia.¹⁶

Por su parte, Raúl Carrancá determina que la voz “justicia” va unida a la de “competencia”, ya que administrar justicia es una técnica fina al servicio de la convivencia humana que exige probidad moral; reclama igualmente, capacidad laboriosa y eficacia. Una justicia tardía es siempre injusticia.¹⁷

Concluimos este tema con la postura defendida por Fix Fierro, quien parafraseando a North, indica que es una de las instituciones que, a través de la intervención de un tercero imparcial con facultades coactivas, se ocupa de

¹⁵ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*, 6ª ed., México; Porrúa, 2000, p. 25.

¹⁶ Cfr., BRISEÑO SIERRA, Humberto, *Revista de la Facultad de Jurisprudencia*, UAEM, Año I, Número 3, octubre-diciembre de 1980, p.19.

¹⁷ Cfr., CARRANCÁ Y TRUJILLO, Raúl, “La administración de justicia”, en *México: cincuenta años de Revolución*, México, Fondo de Cultura Económica, t. III, pp. 147-148.

vigilar el respeto de los derechos de propiedad y el cumplimiento de los contratos.¹⁸

1.1.4 Concepto de impartición.

La Connotación

Impartir, significa repartir, dar, comunicar. Es pedir una jurisdicción el auxilio de otra. Hablando de justicia, administrarla.¹⁹

Por su parte, Fernández Aguirre subraya que al poder judicial le corresponde la función jurisdiccional, es decir, es el órgano que se encarga de la impartición de justicia.²⁰

1.1.5 Concepto impartición de justicia.

Para explicar este concepto nos apoyaremos en el nítido ejemplo de Fix Zamudio, quien precisa que resulta preferible utilizar la denominación de “impartición” en lugar de la voz tradicional administración de justicia. Dice así:

“No se trata de un simple problema semántico, sino que, como lo señala un sector de la doctrina, esta última denominación posee una connotación liberal e individualista, derivada de la concepción de los revolucionarios franceses, los cuales consideraban de carácter secundario la función jurisdiccional, en

¹⁸ Cfr., FIX FIERRO, Héctor, *La eficiencia de la justicia*, México, IJ-UNAM, 1995, p. 21. Debemos incluir obra de NORTH.

¹⁹ Cfr., *Diccionario de la Real Academia*. . . , ob. cit., p. 1144.

²⁰ Cfr., FERNÁNDEZ AGUIRRE, Germán, “El sistema de justicia en México”, en *Revista del Senado de la República*, México, volumen 2, número 4, julio-septiembre de 1996, p. 60.

especial en comparación con el órgano legislativo, de manera que destacaban los aspectos administrativos de la función jurisdiccional, que en la actualidad se refieren de modo esencial al gobierno y a la administración de la judicatura.”²¹

1.1.6 Importancia y trascendencia de la administración e impartición de justicia.

La impartición y la administración de justicia representan un desafío para el sistema democrático. El ciudadano que observa de manera reiterada faltas u omisiones en el funcionamiento de la justicia, pierde su confianza en el gobierno.

En forma gradual la confianza de los ciudadanos se debilita, sobre todo, por aspectos relativos al lapso en que se pronuncian las resoluciones, judiciales, así como la calidad y la claridad de los criterios. El juzgador, ante la pesada y abrumadora carga de trabajo, pocas ocasiones tiene tiempo para meditar sobre estas implicaciones.

En este sentido, Osorio apunta que,

“ni el parlamento más sabio, ni el gobierno más diligente, ni el mejor intencionado ciudadano, servirán para gran cosa si no apoyan sus respectivas labores en un gran Poder Judicial que sea para todos garantía y centinela, amparo y castigo defensor

²¹ Cfr., FIX-ZAMUDIO, Héctor y COSSÍO DÍAZ, José Ramón, “La problemática contemporánea del poder judicial”, en *El poder judicial en el ordenamiento mexicano*, México, 2ª reimp., México, Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 16.

del derecho cohibido y develador de las extralimitaciones. El Poder Judicial es la clave de la bóveda.²²

Por ello, es más recomendable contar con resoluciones completas, imparciales, congruentes, exhaustivas, bien fundadas y motivadas, que con aquellas que son rápidas y que observan los plazos para su emisión, pero que descuidan o carecen de las otras cualidades.

Queda claro, pues, que la responsabilidad y actitud del juez son fundamentales. No basta que sea apto, que tenga un respetable bagaje cultural para que emita decisiones justas sino que, además, es indispensable que como ser humano extraiga sus mejores actitudes y cualidades morales.²³

“En suma, la sentencia es reflejo de la disciplina, preparación, rectitud, equilibrio, integridad, ponderación, claridad y en general de los atributos intelectuales y de las virtudes que deben ser propias de quienes juzgan. Sólo mediante la práctica de esas virtudes se logrará la credibilidad y respetabilidad de los tribunales, para los que es exigencia concentrar todos sus esfuerzos para que la justicia prevalezca aún a costa de fatigas y desazones”.²⁴

²² OSSORIO, Ángel, *La justicia I*, Prólogo y notas de Santiago Sentis Melendo, 2ª. ed., Buenos Aires, Ediciones Jurídicas Europa-América, 1961, p. 25.

²³ Cfr., RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita, “Juzgadores y Reforma al Poder Judicial”, en *Revista Ameinape*, Asociación Mexicana de Egresados del INAP de España A.C., *La Administración de Justicia en México*, número III, enero-junio de 1997, p. 259.

²⁴ *Ibidem.*, p. 260.

Al respecto, Fix Fierro, refiere que:

“Sin embargo, la justicia que impartan estos organismos deber ser pronta; de otro modo, como se dice usualmente, no será justicia.”²⁵

Ante tales circunstancias, el Estado debe realizar una serie de cambios. No sólo se requiere la creación de un número suficiente de juzgados y tribunales, que se repartan de manera eficiente la carga de trabajo, sino que también es imprescindible simplificar y concentrar los procedimientos.

Adicionalmente, creemos conveniente expresar que la organización judicial también requiere del empleo de los métodos y las técnicas más recientes (informática), además de contar con personal mas capacitado. Por su parte, los abogados y la preparación que ellos reciben en las escuelas de derecho ha influido de manera importante en la calidad y la eficiencia de la administración de justicia.

Tales afirmaciones corroboran la siguiente tesis de Sergio García Ramírez:

“La administración de la justicia es, por lo demás, un reflejo de la sociedad. Creo que una sociedad se mira en su justicia como el hombre frente a un espejo; allí se encuentra, allí localiza sus vicios y sus virtudes, sus excelencias y sus deficiencias, sus glorias y sus bajasas. La justicia es el reflejo en el que se mira la sociedad; por eso, cuando hablamos de imperfecciones en el aparato administrador o procurador de la justicia, de

²⁵ FIX FIERRO, Héctor, “El derecho a la justicia”, en *Derechos del pueblo mexicano*, 4ª ed., México, Porrúa, tomo III, 1994, p. 581.

corruptelas, de extravíos, de faltas, de abrojos, hay que pensar en cuáles son, de todos éstos, producto de la sociedad y en qué forma debe la sociedad concurrir como totalidad para aliviar de semejantes problemas a la justicia y transformarla en una justicia verdadera y limpia”.²⁶

Parece inverosímil aceptar que, en los albores del siglo XXI, el mayor reto de las sociedades humanas seguirá siendo el de alcanzar la esencia de la justicia.

Por nuestra parte, nosotros creemos que todos estos cambios no se logran simplemente con la reforma a las leyes procesales, sino que se requiere un cambio en la modificación de las conductas y de los hábitos de trabajo.

1.2 Referentes teóricos de la modernización

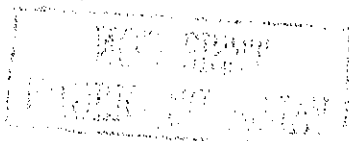
López Ayllón, explica que en su aceptación más general, “modernidad” se opone a “tradicición”, indica la ruptura con lo antiguo.

En este sentido, Habermas, argumenta que,

“el concepto de modernidad ha servido para expresar la conciencia de una época que se relaciona con su pasado (...) para verse como el resultado de una transición de lo viejo a lo nuevo” . . . puede haber tantas “modernidades” como rupturas pueden contarse.²⁷

²⁶ GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, “Algunos problemas actuales en la administración de justicia”, en *Revista VIRISDICTIO*, año III, número 8, diciembre de 1994, p. 16.

²⁷ LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, “La modernidad”, en *Las transformaciones del sistema jurídico y los significados sociales del derecho en México*, México, I.I.J.-UNAM, 1997, p. 9.



Por su parte, Palomar de Miguel indica que la connotación expresa la idea de que,

“existe desde hace poco tiempo o bien, Que ha sucedido recientemente.”²⁸

En tanto que, Sanguinetti, refiere que en un mundo en acelerado cambio, la justicia naturalmente no puede estar ajena al proceso vinculado al desarrollo a este proceso.²⁹

En este sentido, podemos afirmar que los sistemas judiciales se constituyen en piezas claves para el logro de la modernización, de los objetivos de democratización política, de apertura de los sistemas económicos y de bienestar social, que pretenden alcanzar los países de nuestra región.

Por el contrario, existe una evidente oscuridad en las actuaciones de aquellos poderes judiciales que pasan el tiempo preocupados de sí mismos con una visión muy limitada, lamentándose de las condiciones que les aflige o de no haber tenido éxito en sus presupuestos, o en sus propósitos de cambiar leyes, mientras que la insatisfacción pública aumenta.

Esta afirmación nos permite plantear, por lo menos, dos cuestiones: ¿Es responsabilidad de los que están fuera del poder judicial, o es responsabilidad de las actuaciones del mismo? y, ¿Quiénes son los responsables de mejorar el poder judicial?

Nosotros coincidimos con Davis, cuando determina que el poder judicial tiene que autoevaluarse e iniciar esfuerzos para mejorar a sí mismo. Si no se

²⁸ PALOMAR DE MIGUEL, Juan, *Diccionario para juristas*, México, Mayo Ediciones, 1981, p. 876.

²⁹ Cfr., SANGUINETTI, Julio María, “Reflexiones sobre justicia y economía”, en *La economía política* . . . ob. cit., p. 11.

adopta esta actitud, la preocupación de la sociedad civil no tendrá respuesta y la iniciativa se originará fuera del poder judicial.³⁰

Esta situación, Briceño Sierra, la califica de oscurantista, él afirma que vivimos exactamente igual que en la Edad Media, ya que la composición actual de la administración de justicia refleja su precariedad frente a los vertiginosos cambios que se vienen suscitando.³¹

Fueron los sociólogos Werner Ackermann y Benoit Bastard, quienes motivados por la cuestión, realizaron un estudio que versó sobre ocho tribunales de primera instancia franceses (tribunaux de grande instance),³² estudio que tomó como punto de partida el supuesto de que la eficacia y la modernización son las condiciones que enmarcan actualmente el cambio en la institución judicial, lo que deriva en prestar mayor atención a las condiciones de la gestión y a la organización interna.³³

Lo anterior nos permite dilucidar que en un proceso de globalización económica, resulta claro que la conquista de la inversión requiere de una legislación respetuosa y de una justicia que sea rigurosa en la aplicación de esas leyes, es decir, que sea eficiente, justa en el tiempo y, adicionalmente, que ofrezca como consecuencia la garantía de un funcionamiento correcto.³⁴

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

³⁰ Cfr., DAVIS, William, "La Sociedad Civil frente a las Reformas Judiciales", en *La economía política de la reforma judicial*, Montevideo, Banco Interamericano de Desarrollo, 1997, p. 191.

³¹ Cfr., BRISEÑO SIERRA, Humberto, "El artículo 17 constitucional y la práctica judicial", en *Revista de la facultad de jurisprudencia*, año 1, núm. 3, Octubre-diciembre de 1980, p. 28.

³² Este estudio cuenta con algunos organizacionales anteriores, que se realizaron con motivo de una evaluación de varios tribunales de gran instancia que se crearon en la región de París en los años sesenta.

³³ Cfr., FIX FIERRO, ob. cit., p. 49.

³⁴ Cfr. SANGUINETTI, ob. cit., p. 11.

BOO SIERRA
BRICEÑO SIERRA

Al respecto, Fernández Aguirre, sostiene que:

“La modernización de los sistemas judiciales ha de ser vista como un todo. Un proyecto que sólo contemple la introducción de equipos de cómputo, por ejemplo, en un contexto de grave carencia de independencia del Poder Judicial, leyes obsoletas o desarreglo administrativo, tendrá un impacto mínimo dentro del objetivo principal, que es el de crear un sistema judicial accesible, justo y efectivo”.³⁵

Pero como bien refiere De Marco, el tema en análisis no se agota con la provisión de medios institucionales y económicos adecuados para la administración de justicia; sino que se trata sustancialmente de la modernización, es decir, de la puesta al día de los procedimientos jurisdiccionales y administrativos aplicados por el poder judicial.³⁶

Sin embargo, el maestro Fix Zamudio determina que las reformas judiciales no tendrán resultado práctico, si las nuevas disposiciones no se acompañan de un nuevo espíritu en los funcionarios judiciales quienes son los responsables de su aplicación.

“Se trata de una cuestión de hombres. Del empeño puesto por los servidores a todos los niveles a fin de evitar que los juicios se eternicen por razones imputables ya sea a las partes, a los jueces o a la ineficiente administración de la institución”.³⁷

³⁵ Cfr. FERNÁNDEZ, David, “Consideraciones para una reforma legal y judicial en el país”, en *Revista del Senado de la República*, número 4, vol. 2, Julio-Septiembre de 1996, p. 171.

³⁶ Cfr. DE MARCO, Raúl Alonso, “Justicia y Economía”, en *La economía política* . . . ob. cit., p. 9.

³⁷ Cfr. FIERRO FERRÁEZ, Ana Elena, “Rezago judicial”, en *Lex. Difusión y análisis*, Año 3, núm. 20, Febrero de 1997, p. 14.

Esta incapacidad manifiesta de los sistemas judiciales de resolver todos los conflictos jurídicos que plantean las sociedades en proceso de modernización, descubren el desafío que parece encontrarse en explorar y potenciar vías diversas y alternativas a la judicial.

En un intento por subsanar las deficiencias referidas, Correa Sutil propone instaurar los siguientes aspectos:³⁸

- 1) Prevención de conflictos jurídicos, a través de los medios educativos formales e informales.
- 2) Derivar aquellos conflictos de más bajo componente jurisdiccional y donde más bien se requiere de la intervención de ministros de fe o de agentes administrativos sometidos al derecho, a agencias estatales diversas a la jurisdiccional, conservando la capacidad de éstas o de los interesados de derivar los asuntos a los tribunales en la medida en que se transformen en litigiosos. Así, típicamente podría ocurrir con los asuntos llamados de jurisdicción voluntaria y de ejecución.
- 3) Y, fortalecer vías alternativas de resolución de conflictos, tales como la mediación, el arbitraje y la conciliación.

Ahora bien, la modernización de los procesos productivos han traído consigo la liberalización de las economías y han exigido la modificación de las prácticas de la administración estatal, a fin de adaptar al Estado a las nuevas condiciones de competencia nacional e internacional, lo que ha provocado la introducción de criterios de eficiencia originados en conceptos modernos de administración generalmente aceptados en el sector privado, por parte de la administración pública.

³⁸ Cfr., CORREA SUTIL, ob. cit., p. 181.

Si bien los criterios de eficiencia del sector público tienen naturalmente peculiaridades propias, toda vez que sus objetivos responden más bien a ideas de maximización de beneficios sociales y no a maximización del lucro, ello no ha sido obstáculo para trasladar muchas de sus técnicas, adaptándolas a esta nueva finalidad. Esta situación ha permitido que las agencias del sector público se vean sometidas cada vez más a criterios de eficiencia, de rentabilidad social, de maximización en el uso de los recursos y de reducción en el gasto.

Más realista, Melgar Adalid, ha expresado,

“no se crea que una reforma judicial . . . va a resolver todos los problemas de justicia.”³⁹

Veamos, enseguida, cómo incide la modernización de la administración e impartición de justicia en los tribunales judiciales.

1.3 El poder judicial como órgano encargado de la administración e impartición de justicia

1.3.1 La organización del poder judicial.

En un estudio que realizaron los sociólogos Werner Ackermann y Benoit Bastad sobre ocho tribunales de primera instancia franceses (tribunaux de grande instance), arribaron a la siguiente conclusión: que la eficacia y la modernización constituyen condiciones que enmarcan actualmente el cambio en la institución judicial. Algunas de esas conclusiones son:

³⁹ Cfr. MELGAR ADALID, Mario, “El consejo de la judicatura federal y el consejo general del poder judicial de España. Una aproximación comparativa”, en *México y España, administración de la justicia 1998*, México, IJ-UNAM, 1998, p. 32.

- Difusión de las innovaciones en la institución judicial, por ejemplo, la movilidad de los magistrados;
- La comparación de los niveles de eficacia, entre dos tribunales similares en estructura, en lo particular. Se describe cómo uno de ellos presenta menores niveles de productividad, pero en cambio manifiesta mayor capacidad de adaptación para gestionar las “crisis” recurrentes en el medio judicial;
- Las frases de cooperación o conflicto en relación con los tribunales y las barras de abogados.

Adicionalmente, el estudio demostró procesos excesivamente lentos y costosos, sobre todo en el área penal; en tanto que los tribunales presentaron graves deficiencias en su infraestructura, en su organización y en su administración; así como un exacerbado burocratismo y formalismo.

Tenemos, pues, que la investigación empírica sobre los problemas de la justicia es, en general, insuficiente y fragmentaria. Cuando la hay, el diagnóstico es casi siempre el mismo: procesos excesivamente lentos, sobre todo en el área penal, y costosos; graves deficiencias en la infraestructura, en la organización y en la administración de los tribunales; así como un exacerbado burocratismo y formalismo.

Por su parte, Fix Fierro, logró reunir en su obra, *La eficiencia de la Justicia*, siete informes sobre la situación y las políticas judiciales que prevalecen en Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Perú y Venezuela. Los datos corresponden a los primeros años de la década de los 90,⁴⁰

⁴⁰ Cfr., FIX FIERRO, ob. cit., pp. 49-50 y 56-57.



aunque el propio autor reconoce que los datos no son exhaustivos ni completos. Esos datos los podemos resumir así:

Primero.- Se confirmó la lentitud de los procesos y el congestionamiento de los tribunales;

Segundo.- La excesiva creación de organismos especializados de gobierno y administración de los tribunales;

Tercero.- Debido al carácter anticuado de los códigos y de los procedimientos es ingente la reforma judicial;

Cuarto.- La ineficacia demostrada por los órganos judiciales evidenció intentos por introducir instituciones como la justicia de paz, el arbitraje, la mediación y la conciliación para superar los errores.

1.3.2 La función del poder judicial.

La función jurisdiccional⁴¹ de nuestra época se encuentra sujeta a una profunda revisión en virtud de su creciente complejidad, lo que se había concebido de manera tradicional como una actividad puramente técnica de

⁴¹ La voz jurisdicción, es la facultad de decidir, con fuerza vinculativa para las partes. Es una determinada situación jurídica controvertida. Su derivación etimológica es jus, que significa derecho y dicere, que equivale a decir. La frase alude a la expresión decir el derecho. Pero, también deriva de jurisdic-tio-onis, que significa poder o autoridad que se tiene para gobernar, o bien, poner en ejecución las leyes para aplicarlas en juicio. También se entiende por jurisdicción el campo o esfera de acción o de eficacia de los actos de autoridad. Puede concebirse como una potestad-deber atribuida e impuesta a un órgano gubernamental para dirimir litigios de trascendencia jurídica, aplicando normas sustantivas e instrumentales para un agente objetivamente competente e imparcial. Facultad conferida al juez de declarar la voluntad de la ley, con el efecto obligatorio para las partes, en relación al objeto de tal pretensión y de efectuar todo cuanto la ley le ordene o le consienta para realizar tal fin. Cfr., BROZON VILLEGAS, Georgina, *La Formación de la Decisión Judicial en México y en los Estados Unidos de Norteamérica*, México, Universidad Panamericana, 1994, p. 21.

resolución de conflictos jurídicos se ha transformado en uno de los servicios públicos esenciales del Estado contemporáneo.⁴²

Calamandrei advirtió que el concepto de jurisdicción no es absoluto, válido para todos los tiempos y para todos los pueblos, sino relativo, con relación a un pueblo y a un momento histórico determinado.

Quizá, por ello, el concepto de jurisdicción tenga diversas acepciones: a) Como el conjunto de atribuciones de una autoridad, b) Como demarcación territorial sobre la que se ejerce una función, c) Como sinónimo de competencia, y d) Como el equivalente a potestad jurisdiccional.⁴³

Por su parte, Omar Guerrero distingue dos clases de actividades jurisdiccionales: a) las actividades funcionales y b) las actividades institucionales.⁴⁴

- a) Las actividades funcionales, son desarrolladas por los tribunales judiciales, es decir, son aquellas actividades destinadas a satisfacer el objeto que da vida al organismo judicial.
- b) Las actividades institucionales, se refieren a la seguridad y al mantenimiento de la planta física, al reclutamiento y al manejo de personal, así como a la contabilidad y a la información.

Mientras las segundas actividades son el medio para alcanzar un fin, las primeras son un fin en sí mismo.⁴⁵

⁴² Cfr., FIX ZAMUDIO y COSSÍO DÍAZ, ob. cit., p. 15.

⁴³ Cfr., MONTERO AROCA, Juan y ORTELLS RAMOS, Manuel, *Derecho Jurisdiccional*, Barcelona, España, Librería Bosch, 1987, pp. 55 y ss.

⁴⁴ Cfr., CANALES, ob. cit., pp. 216-220.

En México, hace algunos años, se estableció el Consejo de la Judicatura Federal (1995), órgano dependiente del Poder Judicial Federal, que ha tenido desde su creación la responsabilidad de dirigir las actividades institucionales de la administración de justicia, actividades que no está por demás decir correspondieron en tiempos de antaño a la Secretaría de Justicia.⁴⁶

En tal contexto, resulta necesario subrayar que el arraigo del Estado de Derecho requiere necesariamente un poder judicial fuerte, que dé a todos similares posibilidades de fácil acceso y de protección eficaz de sus derechos individuales y colectivos.⁴⁷

Por ello, Woodrow Wilson tenía razón, cuando afirmaba que:

“Respecto a las preocupaciones del individuo, el gobierno constitucional es tan bueno como sus tribunales. Ni mejor ni peor”.⁴⁸

En relación al tema, Alexander Hamilton enfatizaba con razón que,

“la forma como se manifiesta ante la ciudadanía la administración ordinaria de la justicia social y penal contribuye, más que cualquier otra circunstancia, a construir la opinión que el individuo se forma de su gobierno”.⁴⁹

⁴⁵En cualquier actividad del Estado, las actividades institucionales de la administración de justicia significan una Policy pública o, más precisamente, una Policy judicial, que implica la participación de un conjunto diverso de protagonistas, de un conjunto de instituciones. La índole de la Policy no se agota en la pluralidad de participantes, sino en el carácter fragmentario de ella misma, cuya implementación significativa un proceso de ensamblaje de alta complejidad que es elevadamente conflictivo y está signado por ambigüedades, paradojas, desvíos, bloqueos, retardos y otros ingredientes perturbadores. GUERRERO, ob. cit., p. 26.

⁴⁶ Cfr., *Ibidem.*, p. 27.

⁴⁷ Cfr., ALONSO DE MARCO, Raúl, “Justicia y Economía”, en *Economía política* . . . ob. cit., p. 8.

⁴⁸ DAVIS, ob. cit., p. 189.

⁴⁹ *Idem.*

Sin embargo, ningún contenido de los temas tratados hasta ahora en este capítulo tendrían razón de ser si soslayamos la importancia que deriva de la independencia judicial, por ello, pasemos revista a este trascendente epígrafe.

1.3.3 La independencia judicial.

Damos inicio con el planteamiento de las siguientes cuestiones:

¿Qué significa la frase independencia judicial? ¿De quién y de qué es independiente el poder judicial? ¿Por qué es importante que el poder judicial sea independiente? ¿Es un poder judicial independiente siempre mejor que uno que no lo es? ¿Posee la independencia del poder judicial importancia crítica para asegurar la observancia de las garantías constitucionales? ¿Hasta qué punto depende la independencia del poder judicial de la habilidad de las cortes para evitar decidir casos altamente controvertidos? ¿Es la independencia del poder judicial, mensurable? Por lo pronto, anotamos que la independencia del poder judicial es extraordinariamente difícil de determinar o graduar.⁵⁰

Quizás las únicas personas que puedan conocer el grado hasta el cual es verdaderamente independiente al Poder Judicial son los propios jueces y puede ser que ni siquiera ellos tengan una idea clara hasta que se den las circunstancias que pongan a prueba su independencia estas circunstancias nos permiten adelantar que los intentos de cuantificar la independencia del poder judicial padecerán siempre de debilidad metodológica.⁵¹

⁵⁰ Cfr., ROSENN, Keith S., "La protección de la independencia del poder judicial en Latinoamérica", apud., FRANK SMITH, James, en *Derecho Constitucional comparado México Estados Unidos*, México, IJ-UNAM, 1990, p. 414.

⁵¹ Por ejemplo el profesor Kenneth Johnson intentó hacer una encuesta sobre la democracia política en Latinoamérica, al solicitar a un selecto grupo de científicos sociales, especializados en estudios latinoamericanos, para que respondieran a cuestionarios que clasificaban a las veinte Repúblicas con respecto a quince factores, uno de los cuales era la independencia del Poder Judicial. Johnson definió la independencia

Al respecto, Keith S. Rosenn, dice:

“El concepto independencia del poder judicial está cargado de ambigüedades y de premisas dogmáticas”.⁵²

Ello significa que la independencia del poder judicial no es un concepto absoluto sino relativo. Todos los tribunales son, en alguna forma, independientes y, en otra, subordinados.

En este contexto tenemos, pues, que cualesquiera que sea la forma en que el poder judicial nomine a sus miembros —bien sea por elección popular, designación mediante una combinación del poder ejecutivo con el legislativo, de ambos con el poder judicial o mediante exámenes de oposición— los jueces obtendrán muy probablemente, un sistema de valores que refleje la cultura política dominante.⁵³

“El concepto de la independencia judicial no significa que los jueces estén libres para decidir las controversias de acuerdo con sus predilecciones personales. Un juez no debe actuar independientemente de la ley, empoltronado como un caudillo para administrar justicia como mejor le plazca, sin respetar los problemas de índole ético, o aquellos de índole legal formulados o presentados por los abogados una vez que haya comenzado el litigio. Un Poder Judicial independiente no significa un Poder Judicial irresponsable. Los jueces deben decidir las controversias

del Poder Judicial como <<el grado de respeto por las decisiones de los tribunales, el grado en el cual la Corte tiene el valor de sus convicciones, y es libre de la dominación del Ejecutivo>>. *Ibidem.*, pp.421-422.

⁵² Cfr., *Ibidem*, p. 413.

⁵³ Cfr., *Ibidem*, p. 414.

de acuerdo con las leyes respectivas que rigen el caso, bien sean relativas al procedimiento o al derecho sustantivo.”⁵⁴

México no es ajeno a este paradigma, los doctrinarios precisan que la función jurisdiccional:

“se encuentra sujeta a una profunda revisión en virtud de su creciente complejidad, ya que lo que se había concebido de manera tradicional como una actividad puramente técnica de resolución de conflictos jurídicos se ha transformado en uno de los servicios públicos esenciales del Estado contemporáneo”.⁵⁵

Por su parte, Elisur Arteaga es menos optimista sobre la firmeza de la independencia judicial en México, el autor ha evidenciado que los jueces han sido y son parte de la clase gobernante, lo que menoscaba su potencial de independencia. Aún cuando la mayoría de los casos, que no tienen mayor importancia política, se pueden decidir de acuerdo con la ley, en realidad esto legitima la estructura del poder mexicano existente.⁵⁶

Por el contrario, tratándose de los tribunales de los Estados, ni la Carta Federal ni los ordenamientos locales determinaron con claridad estas garantías judiciales, lo que conlleva a una verdadera anarquía respecto a la designación, permanencia, independencia y responsabilidad de los jueces y magistrados en las entidades federativas.

En relación con los citados tribunales locales, las mencionadas garantías fueron consagradas constitucionalmente a petición de los mismos tribunales,

⁵⁴ *Ibidem* p. 415.

⁵⁵ Cfr., FIX ZAMUDIO y COSSIO DIAZ, *ob. cit.*, p. 15; véase, también, OJEDA PAULLADA, Pedro, “La administración de justicia y la reforma al poder judicial en México”, en *Revista Ameinape*, Asociación Mexicana de Egresados del INAP de España, A. C., México, Número 3, enero-junio de 1997, p. 205.

⁵⁶ Cfr., CLARCK, *apud.*, FRANK SMITH, *ob. cit.*, p. 376.

que hizo suyas el presidente de la República en su iniciativa de 23 de octubre de 1986 —como se reconoce expresamente en la exposición de motivos correspondiente—.

Estas preocupaciones se hicieron patentes en el seno del *XIII Congreso Nacional de los Tribunales Superiores de Justicia de la República Mexicana*, que se celebró en la ciudad de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, el día 16 de mayo de ese mismo año.

Por otra parte, la modificación constitucional promulgada el 25 de febrero de 1987, adicionó el artículo 116 de la Carta federal, que se refiere a la organización política de las entidades federativas, con la fracción III, que refiere varias disposiciones dirigidas a lograr la independencia de los jueces y tribunales de las entidades federativas. Expresamente, el primer párrafo del precepto señala que:

“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”.⁵⁷

Estudios realizados en países latinoamericanos, diversos especialistas han criticado frecuentemente al poder judicial por su falta de independencia, pero rara vez se ha logrado explicar el significado de la frase independencia del poder judicial. Con todo, las Constituciones de todos los países latinoamericanos proveen poderes judiciales independientes.⁵⁸

⁵⁷ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1987)*.

⁵⁸ Cfr., CLARCK, ob. cit., p. 413.

Algunas lo hacen de manera formalista, con una simple declaración que señala que el Poder Judicial deberá ser independiente, otras, por el contrario, contienen una serie de medidas diseñadas para garantizar la independencia de sus jueces.

Analíticamente estas medidas profilácticas pueden ser clasificadas en dos grandes categorías: 1) La protección de la integridad del proceso de toma de decisiones judiciales frente a las presiones externas, y 2) La protección de la independencia personal del juez.⁵⁹

Un estudio de dos juristas mexicanos, publicado en 1985, concluyó que Costa Rica era el único país latinoamericano que poseía un poder judicial independiente en esa época.

Países, como Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Perú y Venezuela fueron considerados como los poseedores de poderes judiciales independientes pero sujetos a intervenciones del poder ejecutivo. Esta dominación por parte del Ejecutivo no es accidental, sino que refleja la tradición romanista de conferir poderes autocráticos a los emperadores y paterfamilias así como el patrimonialismo y corporativismo del dominio colonial, y la estructura jerárquica de la Iglesia Católica.⁶⁰

En tanto que, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay y Uruguay evidenciaron la carencia definitiva de independencia judicial.

Se podrían cuestionar las conclusiones ya mencionadas en este estudio incompleto y basado en ciertas expresiones; sin embargo, el mensaje

⁵⁹ Cfr., *Ibidem.*, pp. 425 – 426.

⁶⁰ Cfr., ROSENN, *ob. cit.*, p. 450.



fundamental es subrayar que Latinoamérica padece una deficiencia de independencia del poder judicial.⁶¹

Lo anterior conlleva suponer fundadamente que la corrupción es un problema endémico en muchos países latinoamericanos. En efecto, los ínfimos salarios que reciben los empleados de estos órganos judiciales los obligan a la aceptación de dádivas, situación que se ha convertido en una práctica regular que, lamentablemente, distorsiona el proceso judicial de la toma de decisiones.

Ante tales circunstancias, no tenemos otra opción que la de adherimos a la certera tesis de Rossen:

“La independencia del poder judicial deja de existir cuando la calidad de la justicia depende de la bolsa del sobornador”.⁶²

1.3.3.1 Características de la independencia judicial.

Respecto a las características de la independencia judicial, Juan Miguel de Mora, enfatiza que,

“el poder judicial es tan servil como el legislativo y por lo que respecta al poder judicial su dependencia es tan obsecuente como la del legislativo y cuando algún hombre honrado llega a un puesto en el cual se niegue a obedecer las órdenes ‘de arriba’ dura muy poco tiempo en él”.⁶³

⁶¹ Cfr., ROSENN, ob. cit., pp. 447-448.

⁶² Ibídem., p. 450, véase, también, *Memoria del Seminario sobre Justicia y Sociedad*, México, IJ-UNAM, 1994.

⁶³ CARPIZO MC. GREGOR, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 14ª. ed., México, Siglo XXI Editores, 1998, p. 177.

Las características más comunes sobre el concepto fueron acotadas por Theodore Becker, a saber:⁶⁴

- a) Es el grado en el que los jueces opinan que pueden decidir, y deciden, de acuerdo con sus propias actitudes, valores y conceptos el papel que debe desempeñar el Poder Judicial (en su interpretación de la ley);
- b) Es aquello en oposición a los que otros, quienes tienen o creen tener poder judicial o político, piensan o desean con relación al asunto; y
- c) Es lo que de un modo particular, cuando una decisión contraria a las creencias o deseos de aquellos que ostentan poder político o judicial, puede acarrear consecuencias adversas para los jueces en lo personal o para el poder de la corte en general.

Finalmente, respecto de este punto, Rossen, nos ilustra expresando que la independencia judicial puede ser entendida como el grado en el que los jueces realmente deciden de acuerdo con sus propios conceptos sobre las pruebas del derecho y de la justicia, libres de toda coerción, castigo, interferencia, adulación o amenaza, que eventualmente pudieran provenir tanto de las autoridades políticas como de los particulares.⁶⁵

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

⁶⁴ ROSSEN, ob. cit., p. 415.

⁶⁵ "Juzgar según el noble precepto 'igual justicia bajo la ley' requiere imparcialidad, y la imparcialidad demanda libertad frente a las presiones políticas". Ibídem, pp. 419 - 420.

1.3.4 Inamovilidad judicial.

Dentro de la inamovilidad judicial es preciso distinguir dos aspectos: la prohibición de separación de la carrera judicial, excepto, a través del correspondiente procedimiento sancionatorio y los traslados forzosos de un puesto judicial a otro.

El primero de los aspectos mencionados esta contenido en el texto de casi todas las Constituciones del mundo.

El segundo aspecto, es el traslado del juez contra su voluntad, y puede ser considerado como un medio más sofisticado y menos penoso que la separación. El traslado puede responder, real o ficticiamente, a dos tipos de causas: *la sanción derivada de una infracción o por necesidades del servicio.* Existe oscuridad al respecto en los textos constitucionales, tanto en el derecho internacional como en el derecho domestico.⁶⁶

1.3.5 Garantías de acceso a la justicia.

La frase alude al conjunto de instrumentos establecidos por las normas constitucionales con el objetivo de lograr la independencia y la imparcialidad

⁶⁶ "En Alemania . . . 'los jueces nombrados definitivamente con carácter permanente no podrán, contra su voluntad, ser relevados antes de expirar su función, ni suspendidos en su cargo definitiva o temporalmente, ni traslados a otro puesto, ni jubilados, salvo en virtud de una decisión judicial y únicamente por los motivos y bajo las formalidades que determinen las leyes'. En Francia, el traslado forzoso está prohibido sólo por la ley. En España ocurre lo propio, si bien únicamente con respecto a traslados dentro de una misma categoría de la carrera, ya que cuando se asciende de categoría cabe el traslado forzoso. En ambos países, las Constituciones no establecen norma expresa alguna al respecto.

"La situación en Italia merece un examen más detenido. En principio, parece claro que el artículo 107 de la Constitución excluye la posibilidad de traslados forzosos que no respondan a razones sancionatorias, al decir que los Jueces 'no pueden ser dispensados o suspendidos del servicio ni destinados a otras residencias o a desempeñar otras funciones sino mediante decisión del Consejo Superior de la Magistratura, adoptada bien por los motivos y con las garantías de defensa establecidos por el ordenamiento judicial, bien con el consentimiento de los interesados' ". Cfr., DIEZ-PICAZO, Luis María, "Sobre la independencia judicial", en *Revista española de Derecho Constitucional*", Centro de Estudios Constitucionales, enero-abril, 1992, p. 31.

del juzgador. Estos instrumentos poseen una doble característica: por un lado, benefician a los miembros de la judicatura, por otro, favorecen la situación de los justiciables.⁶⁷

Mientras que el juzgador tutela y preserva la justicia, ésta, a su vez, protege los bienes y los valores del justiciable. Es así como se deben apreciar las garantías de independencia, de inamovilidad, de la carrera judicial, de correspondencia y de la seguridad económica.⁶⁸

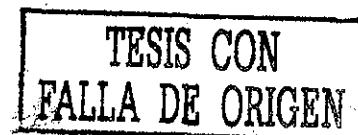
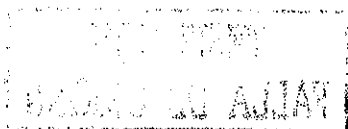
Estas disposiciones tan trascendentes quedaron contenidas en los documentos y artículos que a continuación se citan:

- Artículo 14, primer párrafo del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, aprobado por las Naciones Unidas el 15 de diciembre de 1966;
- Artículo 8º, de la Convención Americana de los derechos Humanos, suscrita en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969, y
- Artículo 6º, del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950.

En todos estos instrumentos de corte internacional se establece, en esencia, el derecho fundamental de todo gobernado a ser escuchado públicamente, con las debidas garantías, ante un tribunal competente, independiente, imparcial y establecido por la ley, en la sustanciación de

⁶⁷ Cfr., FIX ZAMUDIO y COSSIO DÍAZ, ob. cit., p. 31.

⁶⁸ Cfr., GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *Poder Judicial y ministerio público*, México, UNAM-Porrúa, 1996, p. 29.



cualquier acusación de carácter penal formulada en contra de él o para la determinación de sus derechos y obligaciones.⁶⁹

Estos postulados forman parte de los textos de la mayor parte de las Constituciones del orbe, incluida la de México. En efecto, en nuestro país las garantías de acceso a la justicia encuentran su fundamento en el artículo 17 Constitucional, disposición que a la letra dice:

“Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho. Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales. Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones. Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil”.⁷⁰

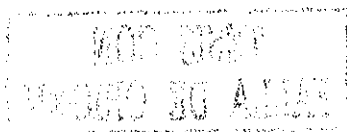
Por ello, Wilbert M. Cambranis, tiene mucha razón cuando afirma que la garantía individual de acceso a la jurisdicción es la piedra de soporte fundamental de derecho de justicia de los mexicanos y de toda persona que se encuentre en el territorio nacional.⁷¹

Finalmente, en este tema, anotamos que el derecho del individuo de acceso a la jurisdicción se traduce en la obligación que tiene el Estado para

⁶⁹ Cfr., FIX ZAMUDIO y COSSIO DÍAZ, ob. cit., p. 31.

⁷⁰ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (2001).

⁷¹ Cfr., ARROCHA CONTRERAS, Ana Silvia, *La independencia del Poder Judicial Federal*, México, Universidad Panamericana, 1992, p. 6.



instituir la administración de justicia como servicio público.⁷² No obstante, existen diversos problemas que se evidencian en esa difícil ruta de acceso a la justicia, que enseguida pasamos a comentar.

1.3.6 Problemas de acceso a la justicia.

Existe una serie de barreras, de diversa índole, que impiden al individuo o a los grupos acudir a la justicia. Precisamente por ello, en las últimas décadas se han realizado en mucho países del mundo, como parte de la política del Estado social o de bienestar, un movimiento para el acceso a la justicia.⁷³

El funcionamiento de la justicia es un apasionante tema de preocupación pública, lo mismo en países que se consideran “desarrollados”, como en otros, que han experimentado un proceso de acelerada modernización y que decir de los países llamados “en desarrollo”, los cuales también se encuentran inmersos en un profundo proceso de cambio.

El rasgo común en todos estos casos es similar: lentitud e ineficiencia por escasez de recursos materiales y humanos; injusticia flagrantes; falta de legitimidad y confianza, entre otros aspectos.

La imagen de la justicia en los medios de comunicación ha sido y es desfavorable, refleja una crisis que tiene su origen en el desconocimiento público de las condiciones y en la dinámica interna del órgano jurisdiccional.

Las razones de tal preocupación son múltiples, pero todas inciden en pérdida de legitimidad del Estado y sus instituciones. De ahí la necesidad de hacerlas más eficientes.⁷⁴

⁷² Cfr., FIX FIERRO, ob. cit., p. 581. *Supra*, nota 26.

⁷³ Cfr., FIX FIERRO, ob. cit., p. 581. *Supra*, nota 26.

⁷⁴ Cfr., FIX FIERRO, ob. cit., p. 11 - 12. *Supra*, nota 17.

Otra razón más, la encontramos en los dramáticos cambios políticos y económicos de las últimas décadas. La llamada “globalización” de la economía se ha convertido en el motor principal del cambio a nivel mundial.

Por un lado, de él reciben las instituciones jurídicas un fuerte impulso transformador; por el otro, el derecho mismo debe contribuir al encauzamiento y la estabilización del cambio.

Los científicos de la política, los juristas comparatistas y los observadores de distintos países han ignorado y subestimado, durante largo tiempo, la importancia política de los sistemas judiciales de Latinoamérica.⁷⁵

Por ello, no debe resultar extraño que la función económica de las instituciones sea considerada, hoy, como el centro de la preocupación de un importante sector de la escuela del pensamiento económico, tanto a nivel nacional como internacional.⁷⁶

Para terminar, anotamos lo siguiente: la democracia no sólo se mide por el gobierno de las mayorías y de las minorías, sino por la respetabilidad y fuerza que tenga el poder judicial frente a los otros poderes.

Hemos observado a lo largo del presente capítulo que los conceptos relativos a la administración e impartición de justicia son de suyo muy importantes, ahora, nos proponemos entrar al análisis de los aspectos económicos que inciden en ellos, con la finalidad de presentar al lector un panorama más completo de la situación que actualmente prevalece en estas materias.

⁷⁵ Cfr., SCHWARZ, Carl, “Jueces en la penumbra. La independencia del poder judicial en los Estados Unidos y México”, en *Anuario Jurídico*, México, IIJ-UNAM, 1977, p. 143.

⁷⁶ Cfr., *Ibidem*, p. 115.

CAPITULO II
EL ASPECTO ECONÓMICO EN LA
ADMINISTRACIÓN E IMPARTICIÓN DE JUSTICIA

*La justicia es como la luz. No sabemos en que
consiste, pero cuando falta notamos su ausencia.*

Lulio R.

2.1 *Ámbito Internacional.*

Adam Smith, fundador de la economía política, mencionaba en su obra clásica *Ensayo sobre la naturaleza y las causas de la riqueza de las naciones*, que:

“El comercio y la industria rara vez florecen durante mucho tiempo en un Estado que no disfruta de una administración regular de la justicia; donde el pueblo no se siente seguro de la posesión de sus propiedades, donde el cumplimiento de los contratos no está amparado por la ley (...) en suma, el comercio y la industria no pueden progresar en ningún Estado donde no haya un cierto grado de confianza en la justicia”.⁷⁷

Y con razón, pues no es posible concebir un desarrollo nacional verdadero sin un sistema judicial confiable, ágil y eficaz que elimine totalmente la discrecionalidad y asegure a todos certeza acerca del reconocimiento y la protección de sus derechos, amparando en forma debida la iniciativa individual y la inversión empresarial.⁷⁸

⁷⁷ ALONSO DE MARCO, ob. cit., p. 7.

⁷⁸ Cfr., Idem.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Por ello, no dudamos en afirmar que la judicatura es también un requerimiento clave para el desarrollo económico.

Ahora bien, el papel principal del sector judicial dentro del sistema económico consiste en resolver conflictos al proveer la estructura procesal y sustantiva que facilite los intercambios de derecho sobre valores físicos e intangibles.

Sin embargo, en la mayoría de los países de América Latina, las magistraturas sufren crecientes retrasos, acumulación de expedientes y corrupción, lo que ha generado una total desconfianza en el sistema por parte de los sectores privado y público en general.

Así, en el *World Competitiveness Report* en 1994 se compara la confianza del público en los sistemas judiciales de 35 países desarrollados y en vías de desarrollo. Todos los países de América Latina, con la excepción de Chile, están clasificados en el 15% inferior de la tabla de índices de confianza del público.

Además, la judicatura también puede afectar el comportamiento de la inversión privada, dificultar el acceso a un sistema judicial equitativo y eficiente creando, en consecuencia, incertidumbre y obstaculizando la materialización de transacciones que de otra forma resultarían benéficas.

En efecto, diversos organismos internacionales están preocupados por cuestiones relativas a la reforma judicial y el fortalecimiento de las instituciones legales en los estados democráticos, a fin de lograr una mejor planificación económica y una mejor impartición de justicia, por ello el Banco Mundial elaboró un estudio para determinar los impedimentos al desarrollo del sector privado en América Latina.

Los resultados de las sesenta y ocho empresas examinadas indican que los impedimentos más significativos para el desarrollo del sector privado eran los siguientes: inestabilidad política, inflación, trabas normativas, funcionamiento del sistema judicial, falta de mano de obra calificada, ausencia de infraestructura, alto nivel impositivo, acceso al crédito y carencia de servicios.

Ahora bien, la creencia de que el sector judicial en América Latina está mal preparado es una idea que cada vez tiene mayor fuerza, de suerte tal que, para fomentar el desarrollo del sector privado dentro de un sistema de economía de mercado está creciendo.

Se ha llegado a considerar al sistema judicial como uno de los problemas más significativos actuales para el desarrollo del sector privado.⁷⁹

Al respecto, Eyzaguirre nos ilustra con el siguiente comentario:

“Para que el mercado funcione adecuadamente, necesita de un conjunto de reglas bajo las cuales operar, pero de un conjunto de reglas que se hagan cumplir. Esta función, el hacer cumplir las reglas, es fundamentalmente responsabilidad del sistema judicial en una sociedad moderna. De este modo, el sistema judicial es el que en última instancia asigna y protege los derechos de los agentes”.⁸⁰

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

⁷⁹ EYZAGUIRRE, Hugo, “Marco Institucional y Desarrollo Económico”, en *La economía política* . . . ob. cit., p. 105.

⁸⁰ *Ibidem*, p. 104.

Quizá, por ello, Fix Fierro no duda en afirmar que:

“El fenómeno económico parece ser, hoy por hoy, el motor de las principales transformaciones a nivel mundial . . . y . . . el objetivo último . . . una sociedad mas libre y justa”.⁸¹

Por nuestra parte hemos evidenciado que un sistema judicial deficiente puede llevar a una asignación ineficiente de recursos generando una frecuente trasgresión de los derechos, por ejemplo, robos o incumplimiento de contratos.

Y, adicionalmente puede generar también un ambiente de inseguridad que inhiba significativamente el desarrollo de actividades económicas, restringir la extensión de los mercados, la libre competencia y la innovación, como veremos enseguida.

2.2 Inhibición de la actividad económica y la reforma judicial.

Si bien el poder judicial grosso modo puede ser referido como el ente que garantiza el cumplimiento de los contratos, especialmente importante en las transacciones impersonales e intertemporales típicas de una economía moderna.

Lo cierto es que un sistema judicial costoso y particularmente poco efectivo implica relaciones contractuales limitadas, restricción en la extensión del mercado y disminución en sus efectos relativos a la competencia y la especialización, situación que conlleva a un mayor incumplimiento de contratos

⁸¹ FIX FIERRO, ob. cit., pp. 16 – 17. *Supra*, nota 17.

y un elevado grado de incidencia de actividades criminales con el consiguiente costo para los afectados.⁸²

Al respecto, Douglass C. North, indica que:

“La evolución de las instituciones es la clave que explica las diferencias en el rendimiento de las economías a través del tiempo”.⁸³

De las líneas anteriores podemos observar la importancia de la gratuidad en los procesos judiciales, pero cuidando siempre evitar el demérito en la prestación de este servicio, que es el tema que a continuación abordamos.

2.3 La gratuidad en el proceso.

Esta manera gratuita de prestar el servicio público jurisdiccional no siempre ha existido como garantía de las partes en juicio, ya que antiguamente los jueces tenían el derecho de percibir honorarios por la función que

⁸² Las deficiencias del sistema judicial generan una desigualdad en las posibilidades de lograr una mejora económica, afectando negativamente a aquellos con menos ingresos. Es fácil deducir que con un marco institucional deficiente, sólo una minoría puede participar activamente en los mercados. Las conexiones con miembros del gobierno o con funcionarios públicos y una mayor capacidad económica permiten a algunos obtener garantías para la protección de sus derechos, garantías que debieran ser provistas por el sistema judicial. La mayoría de la población, en cambio, no recibe estas garantías, sus posibilidades de desarrollar actividades económicas se ven limitadas y, por consiguiente, no goza de los beneficios derivados del mercado, particularmente en el contexto de una economía moderna denominada por transacciones intertemporales e impersonales. Cfr., EYZAGUIRRE, ob. cit., p. 110.

⁸³ “Una entidad política (polity) obtiene instituciones eficientes cuando posee incentivos internos para establecer y hacer cumplir derechos y propiedades eficientes”. FIX FIERRO, ob. cit., p. 20. *Supra*, nota 17. El apoyo de la reforma judicial es un campo que plantea un especial conjunto de desafíos a causa de su compleja naturaleza y su dependencia a una serie de factores legales, políticos, económicos y socioculturales. Por otra parte, la asistencia del Banco dirigida a la reforma judicial se suministra a través de instrumentos financieros como: créditos de ajuste, préstamos de inversión, becas institucionales de desarrollo y estudios de diagnóstico, entre otros. SHIHATA, Ibrahim, “La Experiencia del Banco Mundial”, en *La economía política* . . . ob. cit., p. 407.

desempeñaban, tal como en la actualidad sucede con los árbitros, lo cual propiciaba la mercantilización de la justicia, desnaturalizándola.⁸⁴

Sin embargo, es de todos conocido que la resolución formal de disputas, particularmente en los tribunales, resulta muy costosa en la mayoría de las sociedades modernas. Y, aunque el gobierno normalmente paga los sueldos de los jueces y del personal que trabaja en el tribunal, además de ofrecer los edificios y otras instalaciones necesarias para los procedimientos; las partes llevan, sobre sí, una gran proporción de los costos necesarios para resolver una disputa, incluyendo los honorarios de abogados y algunos costos del tribunal.⁸⁵

Capelletti, afirma que, el alto costo para las partes resulta particularmente obvio según la “regla norteamericana” que no obliga a la parte perdedora a rembolsar al vencedor los honorarios de sus abogados; sin embargo, los altos costos siguen siendo una barrera muy grande en el sistema de “el ganador se lleva todo” (regla norteamericana), en donde a menos que el litigante esté seguro de ganar (lo cual es muy raro considerando la incertidumbre normal en los litigios).

En los países con el sistema de “el ganador se lleva todo”, el castigo por perder es casi el doble: los costos de ambos lados; más aún, en algunos países como en la Gran Bretaña, la parte actora con frecuencia no puede ni siquiera estimar cuán grandes es el riesgo; es decir, cuánto puede costarle perder, ya que los honorarios de los abogados pueden variar mucho.⁸⁶

Por otro lado, la parte actora en algunas ocasiones debe garantizar los gastos del adversario antes de iniciar una demanda. Por estas razones, bien

⁸⁴ Cfr., BURGOA, ob. cit., p. 639.

⁸⁵ Cfr., CAPPELLETTI, Mauro y GARTH, Bryant, *El acceso a la justicia*, México, Fondo de Cultura Económica, p. 14.

⁸⁶ Cfr., *Ibidem*.



podríamos preguntar si la regla de “el ganador se lleva todo” no constituye una barrera de costo por lo menos tan grande como las creadas por la regla norteamericana.

Sea como fuere, resulta claro que los altos costos, en la medida en que deba pagarlos una parte o ambas, constituyen barreras importantes al acceso a la justicia.

Y, añade Capelleti:

“El gasto más importante para las partes en el proceso es, por supuesto, los honorarios de los abogados. En los Estados Unidos y Canadá, por ejemplo, las tarifas por hora de los abogados varían desde 25 hasta 300 dólares y el costo por un servicio particular puede superar la tarifa por hora. En otros países los honorarios de abogados se cobran de conformidad con normas que los pueden hacer más razonables; sin embargo, nuestros datos indican que también comprenden una proporción abrumadora de los altos costos de litigios en países con práctica jurídica privada. Todo intento realista por enfrentarse a los problemas del acceso debe comenzar por reconocer esta situación: los abogados y sus servicios son muy costosos”.⁸⁷

Por otra parte, es interesante recordar que en el caso de México el artículo 17 Constitucional dispone, entre otras cuestiones, que “los tribunales

⁸⁷ “En un estudio de Fiel (1993) sobre el costo del sistema de justicia argentino, se identificó que comparativamente los gastos eran más altos en Argentina que en España o Estados Unidos. La información provocó una polémica sobre las razones por las que esto sucede. Este ejemplo de transparencia sirve para promover más cambios. Por primera vez se publica en Argentina información sobre el costo del sistema que demuestra que los problemas no son financieros sino que tienen que ver con la gestión judicial.” DAVIS, William, “La sociedad civil frente a las Reformas Judiciales”, en *La economía política* . . . ob. cit., p. 199; véase, también, CAPPELLETTI y GARTH, ob. cit., p. 15.

estarán expeditos para administrar justicia en los plazos y términos que fije la ley”.

Esta garantía de seguridad jurídica establecida a favor del gobernado se traduce en la imposibilidad que tienen las autoridades judiciales de retardar o entorpecer indefinidamente la función de administrar justicia teniendo, en consecuencia, la obligación de sustanciar y resolver los juicios ante ellas ventilados dentro de los términos consignados por las leyes procesales respectivas.

La obligación estatal que se deriva de esta garantía de seguridad jurídica es eminentemente positiva, puesto que las autoridades estatales judiciales o tribunales tienen el deber de actuar en favor del gobernado, en el sentido de despachar los negocios en que éste intervenga en forma expedita de conformidad con los plazos procesales.⁸⁸

Más todavía, la última parte del artículo 17 Constitucional consagra la manera gratuita de desempeñar la función jurisdiccional. En vista de esta declaración, ninguna autoridad judicial puede cobrar a las partes remuneración alguna por el servicio que presta, lo que se traduce en la prohibición constitucional de las costas judiciales.⁸⁹

⁸⁸ Cfr., BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Las garantías individuales*, 31ª. ed., México, Porrúa, 1999, p. 638.

⁸⁹ Las anteriores prescripciones constitucionales tienen un remoto antecedente, pues en el Deuteronomio existen las siguientes disposiciones: “Establecerás jueces y maestros en todas tus puertas, que el Señor Dios tuyo te diere en cada una de las tribus: para que juzguen al pueblo con justo juicio. Sin inclinarse a alguna de las partes. No serás aceptador de personas, ni de dádivas: porque las dádivas ciegan los ojos de los sabios, y trastornan las palabras de los justos.” Administrarás, la justicia con rectitud; para que vivas y poseas la tierra, que el Señor Dios tuyo te diere”. Deuteronomio, capítulo XVI, versículos 18 y 20, en *La Biblia*.

2.4 Duración del proceso.

En muchos países, los quejosos que buscan remedio en un tribunal deben esperar más de dos o tres años para obtener un fallo judicial. Las consecuencias de este retraso, especialmente si se consideran las tasas de inflación existentes, pueden resultar devastadoras, ya que se incrementa el costo de los procesos en perjuicio de las partes y con ello aumenta la presión sobre la parte económicamente mas débil, cuyo objetivo evidente es provocar que ésta abandone su reclamación o acepte una cantidad mucho menor a la que tiene derecho.

Como lo reconoce explícitamente la *Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales*, en el artículo 6, párrafo primero, la justicia que no está disponible dentro de un “tiempo razonable” es justicia inaccesible para muchas personas, y nosotros añadiríamos es una injusticia.⁹⁰

2.5 El costo del proceso.

El principal costo en un litigio son los honorarios del abogado. Estos se rigen por las leyes del mercado. La asesoría jurídica de alta calidad tiene un precio elevado, ya que hay una oferta insuficiente que se enfrenta a un exceso de demanda.

En México, la hora de trabajo de un buen abogado se cotiza aproximadamente entre 500 y 1000 pesos, dependiendo de las características

⁹⁰ Cfr., CAPPELLETTI y GARTH, ob. cit., p. 16.



del asunto. De ahí que en la práctica muy pocos tengan acceso real a estos servicios⁹¹.

Por lo pronto, encontramos dos aspectos: el primero, que a pesar de la amplia oferta que existe en el país de titulados en derecho, las personas con algún problema jurídico⁹² casi siempre podrán tener acceso a algún tipo de asesoría jurídica conforme a sus posibilidades económicas, aunque debido a la creciente tecnificación de los procedimientos judiciales los abogados litigantes no tienen la preparación adecuada, lo que se traduce en graves desigualdades en el sistema de impartición de justicia.⁹³

2.5.1 El aspecto económico del proceso.

En este aspecto tenemos, que las personas u organizaciones que poseen recursos financieros considerables o relativamente altos y que pueden utilizarlos para litigar, tienen ventajas obvias en la búsqueda o defensa de sus reclamaciones.

⁹¹ La fuente de estos datos proviene de la experiencia personal.

⁹² Las personas con algún problema jurídico están supeditadas a sus posibilidades económicas para obtener asesoría jurídica de calidad.

⁹³ Resulta obvio que en todo litigio va a existir un costo del tiempo, pues el acreedor tendrá que esperar a que se resuelva el juicio para obtener de su deudor la prestación debida. Sin embargo, si se quiere realmente hacer justicia, es importante que el afectado reciba una indemnización por los daños y perjuicios que la demora en el cumplimiento le ocasione. *Ibidem.*, p. 15. Por nuestra parte, consideramos que la asesoría jurídica a la que tiene acceso el promedio de la población es entonces, salvo contadas excepciones, bastante deficiente. Es común que los abogados no reúnan las capacidades necesarias para elaborar con profundidad y sagacidad la defensa del cliente. Generalmente, elaboran demandas de machote que aplican por igual a casos parecidos, sin adaptarlas a las circunstancias específicas que presente cada uno en particular. Además, con frecuencia no son suficientemente cuidadosos para cumplir con los excesivos formalismos de los procedimientos jurisdiccionales. En la práctica se pierden muchos juicios por descuido o ineficiencia de los abogados. En algunos casos, existen abogados que aceptan la defensa del cliente cobrando una tarifa relativamente pequeña, pero que no se ocupan en los más mínimo del asunto. Los errores que cometen estos abogados son tan graves como la presentación extemporánea de la demanda o el ofrecimiento de pruebas que no tienen ningún valor probatorio en el juicio. Llega a suceder, inclusive, que el abogado carece a tal grado de ética profesional, que se "vende" a la contraparte o simplemente desaparece una vez que ha cobrado sus honorarios, abandonando por completo el trámite del proceso.

Cada una de estas capacidades, si sólo está en manos de una de las partes, constituye un arma poderosa contra la otra. La amenaza del litigio se vuelve creíble y efectiva. Adicionalmente, la posición pasiva de los jueces, independientemente de sus características más admirables, exacerba este problema.⁹⁴

La estimación del costo promedio de operación de un tribunal en nuestro país asciende a tres mil pesos por hora. La gestión de un asunto típico consume, por lo menos, 50 horas del tribunal. Ello significa que el costo promedio que representa para el erario la conclusión de un litigio, en cada instancia, puede acercarse a 150 mil pesos. Ahora bien, si consideramos que usualmente un litigio en nuestro país cursa tres instancias, el resultado es una cantidad que fluctúa entre 450 mil pesos.⁹⁵

Si en el pasado la injusticia era una violación a las ordenaciones, ahora, en algunos de los países más avanzados, se ha convertido en un sistema. Estamos viviendo, pues, una paradoja dolorosa, sentimos lo que es injusto, pero vive el mundo en un ambiente en que no se le interpreta así.⁹⁶

2.5.2 Los gastos.

Ya hemos afirmado que en el rubro de los gastos, el principal costo de un litigio consiste en los honorarios del abogado, también existen otros gastos en los que incurre el litigante durante el juicio que llegan a ser significativamente altos.

⁹⁴ Cfr., CAPPELLETTI y GARTH, ob. cit., p. 17.

⁹⁵ Cfr., JALIFE DAHER, Mauricio, "Ojalá me demanden" en *El financiero*, 14 de febrero de 2001., p. 39.

⁹⁶ Cfr., ORDÓÑEZ CIFUENTES, José Emilio Rolando, "Bibliografía", en *Boletín mexicano de Derecho Comparado*, año XXVI, número 76, enero-abril de 1993, p. 313.

Estos gastos varían mucho de un tipo de litigio a otro. A continuación se enumeran algunos de ellos:

- 1) Cuando el litigante reside en un lugar distinto al del juzgado competente, tendrá que pagar el traslado del abogado, cuantas veces sea necesario, a la sede del tribunal. Esto es frecuente principalmente en el interior de la República, pues no existe un juzgado por cada ciudad o poblado importante.
- 2) Las "propinas" y las dádivas con las que se tiene que retribuir al personal de los juzgados para que el proceso avance con cierta celeridad, llegan a ser realmente onerosos para las partes en conflicto. Las cuotas varían dependiendo del asunto de que se trate, desde obtener una copia simple, fijar una audiencia, "encontrar" el expediente, hasta para que el actuario emplace la contraparte o "localice" el domicilio señalado para realizar el embargo. En este último caso, es común que el actuario "cobre" más de 1,000 pesos.
- 3) Si alguna de las partes quiere obtener copias certificadas por el juez de cualquiera de los documentos o acuerdos que se encuentren en el expediente, tiene que pagar derechos ante las tesorerías de los estados. En el caso del Distrito Federal, es 1.90 pesos por cada hoja. Además, a esta tarifa hay que sumarle la forzosa "propina" que se le debe dar a la secretaria del juzgado para tal efecto, la cual va comúnmente, dependiendo del número de hojas, de 25 a 50 pesos.
- 4) Otro gasto importante para el litigante son las copias certificadas por notario de los documentos probatorios. La Suprema Corte ha sentado jurisprudencia en el sentido de que las copias fotostáticas simples no tienen ningún valor probatorio. Por lo tanto, el litigante tendrá que

presentar los documentos originales o copias de los mismos certificadas por notario, lo que implica un costo alto dadas las elevadas tarifas notariales. Además, cabe señalar que existen documentos tales como otorgamiento de poderes, actas de asamblea de sociedades mercantiles, actas constitutivas de sociedades y otros, que necesariamente tiene que elaborar el notario y que llegan a ser documentados probatorios indispensables en un juicio.

5) En los procesos penales, el pago de la caución o de la fianza para obtener la libertad provisional es un costo que la gente de bajos recursos no puede afrontar. Para algunos delitos expresamente señalados en la ley, el procesado tiene derecho a la libertad provisional, es decir, a no permanecer en el reclusorio durante el tiempo que dure el proceso, siempre y cuando pague la caución durante el tiempo que dure el proceso, siempre y cuando pague la caución o la fianza que fije el juez. Tratándose de delitos patrimoniales, la fianza o caución asciende a por lo menos tres veces el monto de los daños o perjuicios patrimoniales ocasionados al ofendido, y para otro tipo de delitos, el juez fijará el monto de la misma, según las características personales y socioeconómicas del procesado. Desgraciadamente en México no todos los procesados pueden pagar para obtener su libertad provisional, lo que en términos de justicia implica castigar severamente la pobreza.

6) En los litigios mercantiles, los costos para realizarlos y ejecutar embargos son muy altos. En primer término, se tiene que pagar la "propina" al actuario. Después se tienen que pagar los derechos de inscripción del embargo en el Registro Público de la Propiedad. Además al momento de rematar los bienes, se tienen que pagar los



impuestos relativos a la adjudicación de los mismos, que constituyen un porcentaje del monto total embargado.

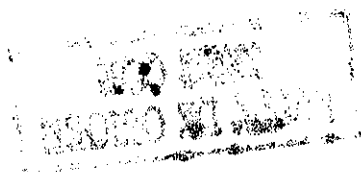
- 7) Si durante el juicio es preciso ofrecer alguna prueba pericial, la parte oferente tiene que pagar los honorarios del perito. Estos varían según cada caso y tipo de peritaje, pero normalmente se cobra de 5,000 pesos en adelante.

2.5.3 Las llamadas "reclamaciones pequeñas".

Se denomina de esta forma a las personas que eventualmente tienen la necesidad de reclamar sumas de dinero relativamente pequeñas, son ellos quienes más sufren por la barrera del costo.

Si la disputa se va a resolver por procedimientos formales en el tribunal, el costo puede exceder el monto del juicio; en el mejor de los casos puede representar una parte tan grande de la demanda que la haga prácticamente inútil.

Por ejemplo, en Alemania, un juicio litigioso cuyo monto sea de 100 dólares en el sistema regular de tribunales, llega aproximadamente a un costo de 150 dólares, aun cuando sólo participe un tribunal de primera instancia, lo cual resulta que sea mas costoso que la suerte principal o el monto del negocio jurídico; en tanto que en Estados Unidos de Norteamérica, una demanda por 5 mil dólares americanos (que incluirá dos instancias) resultaría con un costo de aproximadamente 4 mil 200 dólares, que sigue siendo muy alto. No es necesario multiplicar estos ejemplos, es claro que los juicios de menor cuantía



requieren una atención especial si se quiere que los promoventes obtengan un acceso real y efectivo a la justicia.⁹⁷

En nuestro país, esta clase de reclamaciones las podemos ponderar, entre otras, en los juicios de carácter mercantil cuya reclamación ascienda entre mil y tres mil pesos. En este caso se observa que la suma de gastos que habrá de erogar el demandante por los conceptos relativos a: honorarios del abogado, cédula de notificación, diligencias de carácter judicial, copias del expediente, transporte y otros gastos, ascenderían normalmente entre quinientos y mil pesos, aunque es común que en la práctica esta clase de juicios nunca lleguen a concluirse y lo que es peor, todavía, el concepto precitado de "otros gastos" generalmente supera la suma de los rubros referidos.

Decimos que es difícil que esta clase de juicios concluyan por tres razones principales: porque no se ubique al deudor; porque no obstante haberse ubicado al deudor y éste reconocer el adeudo, no tenga bienes para pagar; o bien, por muerte del deudor.

Desde luego, existen diversas figuras procesales que en cada uno de los casos anteriores pueden implementarse a fin conseguir el objetivo final que es la recuperación de la reclamación.

Sin embargo, ello significa incrementar los gastos en perjuicio del demandante, sin que realmente pueda afirmarse que logrará conseguir el objetivo que se pretende, lo que nos lleva a considerar que el concepto administración de justicia en este tipo de reclamaciones se quebranta sensiblemente. Veamos ahora, de que forma diversos organismos internacionales participan en la modernización de los órganos judiciales.

⁹⁷ Cfr., CAPPELLETTI y GARTH, ob. cit., p. 16.



2.6 La participación de Organismos internacionales para modernizar la administración y la impartición de la justicia.

Existen organismos internacionales que proporcionan asistencia a diversos países para fortalecer los programas relativos a la reforma judicial. Entre ellos podemos mencionar los siguientes: a) el Banco Mundial; b) el Banco Interamericano de Desarrollo (BID); c) la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID); y d) el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Las consideraciones particulares de cada uno de ellos enseguida las expresamos.

2.6.1 El Banco Mundial.

Resulta interesante destacar que una de las funciones más importantes del Banco Mundial es la de suministrar asistencia económica afin, crear y fortalecer programas con objetivos claros y bien definidos relativos a la reforma judicial a favor de los países que le son deudores, ello como parte de su preocupación para crear un entorno de negocios estable para las inversiones en ellos.

En este contexto, la reforma judicial se considera como un elemento crucial para la aplicación de cualquier reforma exhaustiva en cada país y un factor esencial en el fortalecimiento del Estado de derecho y del papel del gobierno como su garante.

En este sentido, la reforma judicial es una parte integral del desarrollo institucional. Por esta razón, los especialistas sugieren que las reformas legales reglamentaria y administrativa, deben crearse simultáneamente ya que aquí se encuentra el éxito o el fracaso de dichos ordenamientos.

A los que hacemos alusión abarcan diversos conceptos, tales como: a) la preparación de estudios por parte de ese país sobre el estado actual de su judicatura, b) medidas para mejorar la administración de los tribunales, c) nuevas leyes y regulaciones y d) el establecimiento de nuevos tribunales para ayudar a resolver mas rápidamente disputas sobre inversiones y actividades comerciales, particularmente entre los bancos comerciales y sus deudores prestatarios.⁹⁸

Luego tenemos que los conceptos aludidos inciden directamente en los lineamientos siguientes:

- La administración de justicia es esencialmente un servicio. Este servicio es proporcionado por el Estado a la comunidad con el fin de mantener la paz social y la armonía y facilitar el desarrollo social y económico a través de la resolución de las disputas legales que se planteen en la comunidad.
- El último beneficiario del sistema judicial y, por ende, de cualquier reforma judicial en el país no es el juez, sino la sociedad en su conjunto. El propósito de cualquier reforma es permitir a la judicatura servir a las personas naturales y jurídicas afectadas, entre ellos a los agentes económicos de la sociedad, eficiente y equitativamente.
- Un obstáculo principal para la eficiente administración de justicia, y para el comercio, la inversión y el desarrollo

⁹⁸ Por ello, resumimos que, las típicas medidas de reforma judicial que se aplican a lo largo de un período de tiempo relativamente largo, digamos de dos a cinco años, las operaciones principales para la asistencia del Banco son las de inversión, especialmente préstamos para la creación de instituciones y de asistencia técnica. Estos buscan mejorar la efectividad de la judicatura, especialmente en cuanto al cumplimiento de las transacciones del sector privado y para promover la transparencia y responsabilidad de las acciones del gobierno. La relevancia de estos factores para el objetivo del banco de facilitar y promover las inversiones privadas es evidente en sí misma:

económico en general, es el abismo que existe entre la ley, tal como es promulgada, y la forma en que la sociedad y la economía se comportan en la práctica. Este abismo se reduce con el nivel de desarrollo y es más notorio en los países menos desarrollados.

— Cómo los jueces responden a estos desafíos es crucial para el desarrollo de un sistema de administración de justicia eficiente. En los estudios del Banco se encuentra que en muchos países en desarrollo, la maquinaria de justicia, por diferentes razones, muy a menudo no está preparada adecuadamente para hacer frente a este desafío. Como resultado de ello, el prestigio social y la confianza de la comunidad en el sistema legal en su conjunto y en elementos específicos de la legislación, así como en instituciones y procesos legales, entre ellos la administración de justicia, es gravemente bajo en muchos países en desarrollo.

— Al analizar el sistema judicial, es también necesario visitar los lugares afectados, despachos y edificios donde los jueces y los tribunales operan, con el fin de valorar cómo funciona el sistema en la vida real y determinar si las instalaciones físicas y los métodos de trabajo concretos son propicios para una administración de justicia eficiente.⁹⁹

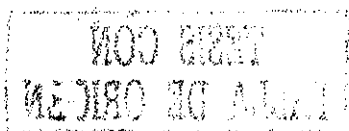
Sin embargo, adicionalmente, el Banco Mundial busca siempre considerar el examen de los elementos siguientes:

⁹⁹ JARQUÍN, Edmundo, *La economía política* . . . ob. cit., p. XIV.



- a) El marco legal de un país y el papel del juez dentro de ese marco.
- b) La posición de los jueces en la sociedad y la percepción de la comunidad del sistema de la administración de justicia.
- c) La integridad del sistema judicial.
- d) La administración del sistema judicial, tomando en cuenta los siguientes aspectos fundamentales: La gestión del sector de la judicatura, temas de personal, interrelaciones de la judicatura con el Ejecutivo, la Legislatura, las asociaciones de colegios de abogados y otras instituciones profesionales, la prensa, y la gestión de casos.
- e) Costos económicos de la justicia en el país.
- f) Acceso a la justicia.
- g) La disponibilidad y accesibilidad de la información legal.
- h) Acceso y formación legal.
- i) El funcionamiento concreto de los procedimientos legales.
- j) Las instalaciones físicas de los tribunales.
- k) El impacto de las decisiones de los tribunales en la sociedad.
- l) Los mecanismos alternativos de resolución de disputas.¹⁰⁰

¹⁰⁰ Asimismo, en la *Segunda Conferencia sobre Justicia y Desarrollo*, celebrada en Montevideo, Uruguay, en octubre de 1995, participaron autoridades judiciales, económicas, técnicos regionales, profesores universitarios y expertos internacionales. Entre las conclusiones a las que arribaron, se encuentra la relativa a



Si analizamos detenidamente cada uno de los aspectos que el Banco Mundial exige para aprobar los apoyos financieros para tal o cual país podemos comprender porque es tan importante para este órgano internacional que el país cuente con una administración de justicia saludable.

2.6.2 El Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Este es otro organismo internacional que de manera semejante apoya a los países que solicitan créditos.

Fue en febrero de 1993 cuando el organismo inició una serie de reflexiones en torno a la reforma en los sistemas de justicia, precisamente en la conferencia denominada *La justicia en Latinoamérica y el Caribe en la década de los 90. Desafíos y Oportunidades*.¹⁰¹

Entre las conclusiones correspondientes a dicha conferencia se encuentra la relativa a la efectiva independencia del poder judicial, aspecto que fue considerado como la piedra angular del éxito de las reformas de los sistemas de justicia. En esta ocasión, entre otras cuestiones, se dijo que:

“Sin independencia no hay técnica gerencial, organizacional o informática que resuelva la necesidad de un sistema judicial eficiente, ágil y confiable. Sin independencia del poder judicial no hay estado de derecho y sin estado de derecho no hay funcionamiento eficiente de la economía de mercado, ni

la posición de que la gobernabilidad democrática y el funcionamiento de las fuerzas del mercado requieren de un sistema judicial independiente, confiable, fuerte, eficiente, equitativo y moderno que no sólo asegure un ambiente propicio para la inversión y el crecimiento sino que también sea una garantía de legitimidad a la hora de asegurar el acceso a la justicia y la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Cfr., VAKY, Paul S., “La Experiencia de la Aid”, en *La economía política . . .* ob. cit., p. 435; véase, también, OJEDA, ob. cit., p. 214.

¹⁰¹ *Ibíd*em, p. 212.

condiciones que garanticen la seguridad y previsibilidad jurídica y política. También deben involucrarse las autoridades ejecutivas como contraparte del Banco para dar el apoyo financiero y administrativo necesario para sacar adelante este proceso".¹⁰²

El Banco también financia programas más amplios como por ejemplo el de la modernización del Estado, en Paraguay, en el cual se cuenta además con la contribución muy importante del Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI), para el componente de modernización del sistema de registro que contempla la posibilidad de avanzar en el mejoramiento de los aspectos siguientes: la gestión del poder judicial, la creación de sistemas de estadística informática y la construcción de juzgados de paz.¹⁰³

De manera semejante Honduras implementó un proceso de consolidación de un proyecto relativo a la modernización de leyes y códigos, creación de instrumentos eficaces de acceso a la justicia e implementación de una estrategia que tiene comprometidos recursos para la infraestructura organizativa de la gestión del poder judicial y con estas breves líneas creemos que nuestro lector podrá considerar el grado de importancia de este organismo internacional.

2.6.3 Agencia para el Desarrollo Internacional (AID).¹⁰⁴

Esta es otra instancia internacional que ha participado en el desarrollo de la justicia desde comienzos de la década de los 60. Sus primeras gestiones se

¹⁰² JARQUIN, Edmundo, ob. cit., p. XIV.

¹⁰³ Cfr., Idem.

¹⁰⁴ Cfr., VAKY, ob. cit., p. 435.



concentraron en realzar la capacidad de las facultades de derecho en los países en desarrollo para la formación mas sólida de abogados.

Sus programas más recientes, comenzaron a mediados de la década de los 80's se centraron entre otros aspectos: a) en el fortalecimiento de los sistemas judiciales, b) en la eficacia del sistema de los tribunales, c) en la formación de jueces, fiscales y policías, d) en el establecimiento de sistemas de defensores públicos y e) en el mejoramiento de la administración de los tribunales.

La Agencia Internacional tiene como meta asistir el desarrollo de sistemas judiciales eficaces y equitativos lo que conduce a fortalecer el desarrollo de la democracia, en este sentido, defiende la tesis que sustenta que con el desarrollo de sistemas judiciales eficaces y equitativos, se protegerán los derechos del pueblo y mejorará el bienestar de la sociedad. Está claro, pues, que en la medida que exista una correlación directa entre la calidad de los derechos políticos y civiles, de igual manera se acrecentará la justicia y el bienestar socio-económico de una nación.¹⁰⁵

Sin embargo, no está por demás indicar que la AID no únicamente apoya la administración de la justicia en América Latina y el Caribe, sino que, sus actividades normalmente abarcan todos los países del orbe.¹⁰⁶

Veamos, brevemente, los rubros que en materia de justicia consolido el Poder Judicial de los países que se citan a continuación, gracias al apoyo financiero otorgado por parte de este organismo internacional en la década de los 80's.

¹⁰⁵ Cfr., Idem.

¹⁰⁶ En los últimos diez años, la oficina para América Latina y el Caribe a dedicado más de 200 millones de dólares a proyectos judiciales. Cada país de la región, salvo Suriname y Cuba ha participado de una manera u otra. Cfr., Idem.

México y Colombia fueron beneficiados con la suma de 55 y 35 mil dólares, respectivamente, para concretar proyectos en la reforma judicial.

Argentina, destino los recursos a la capacitación, a la investigación y a los estudios relativos a tres campos importantes: la administración de tribunales, la asistencia y mediación jurídicas y la capacitación judicial.

Bolivia, los utilizó en la creación de una oficina funcional de defensores públicos en todo el país. Más de 775 abogados y jueces bolivianos han asistido a seminarios especializados que promueven las ventajas del “proceso oral” y la utilización de la “clínica jurídica”.

El Caribe, los empleó en el fomento de las bibliotecas centrales de los países de esa región.

Colombia, desarrolló el sistema judicial de acuerdo con las reformas radicales judiciales adoptadas en la Constitución doméstica de 1991.

Costa Rica, ayudó a la Escuela Judicial de la Corte Suprema, ya que la convirtió en una institución docente profesional y eficaz, al elaborar un programa sólido para la capacitación de oficiales y administradores judiciales.

Chile, dirigió la aplicación de los recursos económicos en la capacitación al personal del sistema judicial, en el mejoramiento del sistema de bibliotecas judiciales, así como en la eficientización de la información jurídica en todo el país.

Ecuador, diseñó un proyecto para consolidar la independencia del poder judicial.



Guatemala, destinó los recursos en la capacitación técnica a la Corte Suprema y a la Universidad de San Carlos, el recinto mas importante de ese país.

Haití, estableció un centro de formación judicial para entrenar a los jueces y a los fiscales.

Panamá, fortaleció los reglamentos internos del Poder Judicial, a fin de que los procedimientos fuesen más rápidos.

El Salvador, empleó los recursos en la capacitación de jueces, defensores públicos, fiscales y profesores del derecho; en la elaboración y distribución de libros de texto jurídicos y en una mejor administración de los tribunales.

En tanto que, Uruguay, los utilizó en el mejoramiento de la administración de los tribunales, en la capacitación del personal judicial y en la adopción de medidas para modificar y mejorar la aplicación de leyes que afectan el comercio.

Como quiera que haya sido, todas las medidas implementadas por este Organismo internacional significó el acceso de los países pobres al sistema judicial: en unos se crearon los procedimientos orales, que no existían, en otros, se exigió la detención arbitraria antes del juicio y, aunque de manera incipiente se inició la solución alternativa de controversias.¹⁰⁷

¹⁰⁷ Cfr., Idem.

2.6.4 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

En principio, la Dirección Regional para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) reconoce, que al ser la reforma judicial un campo no tradicional del desarrollo se dispone de poca experiencia; no obstante, esta dirección regional no sólo manifiesta su decisión de fortalecer su incorporación al grupo de organismos internacionales que consideran el problema de la administración de justicia en América Latina como parte del conjunto de preocupaciones del proceso de transición democrática y de reforma del Estado, sino que además declara su alto nivel de compromiso con una dimensión muy particular de la reforma: aquélla que afecta de manera directa a los derechos fundamentales, cuando menos, así lo ha expresado Jorge Obando, investigador en la materia.¹⁰⁸

Bajo esta premisa, podemos enunciar como propósitos del PNUD, los siguientes:

- Promover y hacer efectivo el concepto del derecho como un agente de desarrollo social y económico que garantice el fortalecimiento de la democracia política y económica.
- Potenciar de manera efectiva una cultura de respeto a los derechos humanos y una justicia pronta, imparcial y eficaz.
- Fortalecer la independencia judicial, potenciando simultáneamente una acción conjunta y coordinada del sector judicial.
- Asistir en la reforma de las leyes.

¹⁰⁸ OBANDO, Jorge, "La Experiencia del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo", en *La Economía Política . . .* ob. cit., p. 443.

- Promover la utilización de mecanismos alternativos de solución de conflictos.
- Apoyar a las ONG en particular, y a la sociedad civil, en general, para que participen en el proceso de modernización y humanización de la administración de justicia y en el mejoramiento de los mecanismos de acceso al sistema.
- Asistir al sector justicia en la definición de estrategias que articulen y orienten los procesos de desarrollo y modernización.

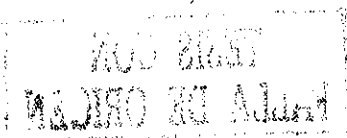
Y, como sus principios rectores los que se citan a continuación:¹⁰⁹

- Respeto y sensibilidad por las particularidades de cada cultura y su sistema jurídico.
- Retroalimentación activa entre los avances y experiencias de la reforma del estado y la reforma judicial, con el propósito de potenciar efectivamente la gobernabilidad democrática y el desarrollo económico social de los países latinoamericanos y del caribe, mediante el fortalecimiento de la confianza de la sociedad civil en su sistema de administración de justicia y mediante el fortalecimiento institucional y organizacional de este sistema.

Finalmente, los principios operacionales del programa, son:

- El elevado nivel de participación en la ejecución de los proyectos por parte de las autoridades nacionales del sector justicia, mediante la promoción y constitución de comisiones nacionales de coordinación, y

¹⁰⁹ Cfr., Idem.



- El fortalecimiento de las condiciones que propician el diseño y la ejecución de políticas judiciales permanentes, coherentes y autofinanciables.

No podemos soslayar el hecho de que estos planes y programas de corte internacional ejercen una notable influencia en los similares del poder judicial doméstico, como lo hemos podido observar, ahora, es menester centrar nuestro estudio acerca de las características inherentes que actualmente prevalecen e inciden en las entidades federativas, en torno a estos importantes órganos financieros internacionales.

Situación que nos permitirá comprender porqué las propuestas de dichos organismos son dignas de incorporarse a los planes y programas de los órganos judiciales de las entidades federativas. Aunque, no resulta obvio destacar que existen algunos estados de la República que se han ocupado por mantenerse a la vanguardia en los diversos tópicos que forman parte de la administración e impartición de justicia. Mejor pasemos, de una vez, a la revisión de tales temas.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPITULO III
LA ADMINISTRACIÓN Y LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA
EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

*Si los hombres ejerciéramos la amistad no habría
necesidad de aplicar justicia.*

Aristóteles.

3.1 Ámbito Local.

No existe en nuestro país un estudio sistemático y total de la rama judicial local, creemos que ese estudio podrá ser calificado como tal,¹¹⁰ debe necesariamente comprender el análisis de las normas que existen tanto en la constitución general y leyes federales ordinarias, como en las constituciones y leyes locales.

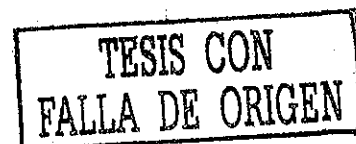
En otras palabras, no obstante, la indiscutible importancia del poder judicial como institución que se encarga de distribuir justicia y como protagonista indirecto del proceso político éste, sin embargo, no ha sido constituido como el objeto central de los científicos sociales, en nuestro país.¹¹¹

Por lo pronto, subrayamos el hecho de que, el poder judicial estatal es el encargado de aplicar las normas legislativas vigentes para dirimir los conflictos que plantea la colectividad, de lo que se colige que es el órgano idóneo formalmente para administrar la justicia estatal.¹¹²

¹¹⁰ Cfr., ARTEAGA NAVA, Elisur, "La rama judicial", en *Derecho constitucional estatal*, México, Porrúa, 1988, p. 261.

¹¹¹ Cfr., ZADEK, María Tereza, "La crisis del poder judicial vista por los jueces", en *La Economía Política* . . . ob. cit., p. 399.

¹¹² Cfr., GÁMIZ PARRAL, Máximo N., "Poder judicial. Competencia del poder judicial estatal y su reconocimiento en la Constitución Federal", en *Derecho Constitucional y Administrativo de las entidades federativas*, México, I.I.J.-UNAM, 2000, p. 315.



Ahora bien, desde el punto de vista orgánico, los poderes judiciales y otros tribunales de las entidades federativas han seguido un modelo relativamente uniforme, inspirado en los tribunales federales y, sobre todo, en los del Distrito Federal.

Los poderes judiciales locales están encabezados por un Tribunal Superior o Supremo Tribunal de Justicia, que es un tribunal de segunda instancia.

Están conformados, además, por juzgados de primera instancia, que conocen esencialmente de las materias civil y penal. También existen otros juzgados menores que reciben diversas denominaciones y tienen en ocasiones distintas características.¹¹³

Los órganos estatales en los que se deposita función pública, gozan de una amplia autonomía, pues la Constitución federal no contiene ninguna prescripción en lo que concierne a sus bases estructurales.

En consecuencia, las entidades federativas pueden establecer y organizar a sus propios tribunales, fijándoles su competencia por aplicación del principio involucrado en el artículo 124 Constitucional, en el sentido de integrar su órbita de atribuciones con todas aquellas cuestiones de carácter jurisdiccional que expresamente no estén conferidas a los órganos judiciales de la Federación, ello con el fin de que la justicia se administre adecuadamente.

En este contexto, es evidente que la actuación de los tribunales de todas y cada una de las entidades federativas debe ajustarse a las disposiciones de la

¹¹³ Cfr., OVALLE FABELA, José, "El poder judicial en las entidades federativas", en *Temas y problemas de la administración de justicia en México*, México, UNAM, 1982, pp. 211-231. Hace un par de años el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM editó un disco compacto con información completa sobre los órganos de procuración y administración de justicia de todo el país, el cual se encuentra en proceso de reedición.

Constitución federal, respetando y observando con especial interés las garantías que nuestra Carta Magna ofrece a favor de los gobernados en materia judicial.¹¹⁴

3.1.1 Ámbito Federal.

Como bien se sabe, el modelo básico de nuestra organización judicial fue tomado por la Constitución de 1824 de la Constitución Federal de los Estados Unidos de América de 1787.

Este modelo, conocido como de doble jurisdicción, consiste en la existencia de dos jerarquías judiciales completas e independientes: la de los tribunales federales y la de los tribunales estatales.

Con la expresión *completas e independientes* expresamos, en principio, que poseen competencias diferentes y propias, que los asuntos sometidos ante los tribunales referidos pueden iniciar y concluir en cada uno de ellos, y que sólo en contadas excepciones, existe alguna intervención de una jurisdicción en la otra.

Sin embargo, este modelo se sobrepuso a una tradición jurídica y procesal muy distinta —la española— caracterizada además por fuertes elementos centralistas.

Dicha tradición, aunada a otros factores de índole político, originó la progresiva e indebida concentración de todos los asuntos judiciales del país a favor de los tribunales federales, por conducto del juicio de amparo.

¹¹⁴ Cfr., BURGOA ORIHUELA, Ignacio, "Las entidades federativas", en *Derecho constitucional mexicano*, 12ª ed., México, Porrúa, 1999, p. 942.

3.2 Lineamientos constitucionales.¹¹⁵

Naturaleza jurídica.

El fundamento constitucional de la administración e impartición de justicia en las entidades federativas lo encontramos en diversos artículos de nuestra Carta Magna, cuyas ideas esenciales se acotan:

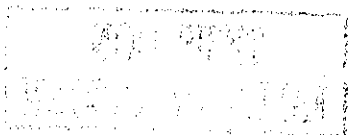
- Habrá un tribunal superior de justicia (arts. 107-XII, 108 párrafo tercero, 110 párrafo segundo y 116-III);
- Habrá jueces inferiores (arts. 55-V, párrafo tercero; 104-I; 107-XII; 129 y 133);
- Podrán establecerse jurados (arts. 5, párrafo cuarto, 36-V y 20-VI);
- No podrán haber más de tres instancias en los juicios criminales (Art. 23);
- No podrá haber tribunales especiales (Art. 13);

En el rubro de las facultades, precisamos las siguientes:

- Los jueces locales pueden impedir a una persona el dedicarse al ejercicio de una profesión cuando se ataquen los derechos de terceros (Art. 5, párrafo primero);

¹¹⁵ Cfr., ARTEGA NAVA, Elisur, "Poder judicial local", en *Derecho constitucional*, México, Oxford University Press Harla-México, 1998, p. 509.

- Los jueces pueden privar a alguien del producto de su trabajo (Art. 5, párrafo 1);
- Pueden obligar a los particulares a prestar trabajos personales sin justa retribución y sin contar con su consentimiento (arts. 5, párrafo 3 y 123, apartado A, fracs. I y II);
- Podrán decretar el arraigo de cualquier persona en los casos de responsabilidad criminal o civil (Art. 11);
- Sólo la autoridad judicial podrá librar órdenes de aprehensión con las formalidades de ley (Art. 16, párrafo 1);
- Con las formalidades de ley podrá dictar órdenes de cateo (Art. 16, párrafo 1);
- Los jueces son los únicos competentes para imponer penas (Art. 21, párrafo 1);
- Pueden suspender los derechos de ciudadanía a los particulares (Art. 38, frac VI);
- Pueden aplicar leyes federales cuando sólo se afecten intereses de particulares, cuando sean preferidos por los actores (Art. 104, frac. 1);
- Pueden conocer de la suspensión en materia de amparo directo (Art. 107, frac. XI);
- El tribunal superior conocerá de demandas de amparo por violaciones al artículo 16 en materia penal 19 y 20 (Art. 107, frac. XII);



- Los jueces locales están facultados para admitir demandas de amparo y conceder la suspensión provisional (Art. 107, frac. XII; párrafo 2);
- Podrán decretar la detención de una persona por uno o dos meses, en los casos de extradición internacional respectivamente (Art. 119);
- Tienen jurisdicción sobre los inmuebles ubicados dentro del territorio de su estado (Art. 121, frac. V), con la excepción establecida en el artículo 132;
- Tendrán jurisdicción sobre personas domiciliadas en otros estados cuando estas se hayan sometido expresamente o por razón de su domicilio y hayan sido citadas personalmente (Art. 121, frac. III, párrafo 2).

En lo que respecta a las prohibiciones, estas van dirigidas a la actuación de los tribunales. Entre las mas importantes tenemos:

- La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público (Art. 6);
- No podrán secuestrar las imprentas como instrumento de delito (Art. 7);
- Juzgar a alguien con base en leyes privativas (Art. 13);

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

- Privar a alguien de la vida, la libertad, de sus propiedades o derechos sin juicio y sin las formalidades esenciales del procedimiento (Art. 14, párrafo 2);
- En juicios del orden criminal está prohibido imponer penas por analogía o mayoría de razón que no está decretada por una ley exactamente aplicable (Art. 14, párrafo tercero);
- Aprisionar a alguien por deudas civiles (Art. 17);
- Quedan prohibidas las costas judiciales (Art. 17);
- Reducir a prisión preventiva a alguien que no merezca penal corporal (Art. 18, párrafo primero);
- Seguir un proceso por un delito no incluido en el auto de formal prisión (Art. 19, párrafo primero);
- No puede aplicar como penas la mutilación, la infamia, las marcas, los azotes, los palos, el tormento y cualesquiera otras inusitadas y trascendentales (Art. 22, párrafo primero);
- No puede aplicar la pena de muerte por delitos políticos (Art. 22, párrafo tercero);
- Juzgar a alguien dos veces por el mismo delito (Art. 23);
- Absolver de la instancia (Art. 23); y

- No podrá decretar embargos sobre bienes que integran el patrimonio familiar (Art. 27-XVIII, inciso g).

En cuanto a las inhabilitaciones dirigidas al Poder Judicial se encuentran las siguientes:

- No son válidas las diligencias de apeo y deslinde y demás operaciones practicadas entre 1856 y 1917 por los jueces de los estados por virtud de las cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente tierras, aguas, montes de los ejidos, terrenos de común repartimiento y otros (Art. 27, frac. VII, inciso c);
- Los magistrados y jueces locales no podrán ser diputados o senadores federales a menos que se separen noventa días antes de la elección (arts. 56-V, párrafo tercero y 58);
- No podrá conocer de procesos que se inicien por opiniones emitidas por diputados y senadores (Art. 61);
- No podrá permitir que un diputado o senador en funciones desempeñe cargo alguno como juez o magistrado local (Art. 62);
- Las sentencias de los jueces sólo tienen obligatoriedad dentro del territorio de su estado (Art. 21-III);
- No podrá permitir que un ministro de algún culto herede a otro o a persona que no sea su pariente dentro del cuarto grado (Art. 130).

Por otra parte, tenemos una serie de obligaciones que están dirigidas, también, a los juzgadores, para nuestros propósitos solo mencionamos los mas importantes:

- En los juicios civiles los jueces locales están obligados a dictar sus sentencias conforme a la letra, a la interpretación jurídica o a los principios generales de derecho (Art. 14, párrafo 4);
- Los tribunales deberán ser expeditos para administrar justicia en términos de ley en forma gratuita (Art. 17, párrafo 2);
- Deberán dictar los autos de formal prisión de conformidad con el Art. 19, párrafo primero 1;
- Deberá observar las garantías del proceso (Art. 20);
- Respetar las sentencias de amparo (arts. 103, fracc. I, 107, fracs. I, II, V, inciso c), o suspender el acto reclamado (Art. 107, frac. X), y pueden ser suspendidos para el caso de insistir en la repetición del acto reclamado (Art. 107, frac. XVI);
- Los jueces locales están obligados a conceder las extradiciones internacionales conforme al derecho (Art. 119);
- Dar entera fe y crédito a los actos públicos, registro y procedimientos judiciales de otros estados (Art. 121, párrafo primero);
- Dar validez a los actos de registro civil realizados en otros estados (Art. 121-IV);

- Dar validez a los títulos profesionales expedidos en otros estados (Art. 121-V);
- Deberá protestar guardar y hacer guardar la constitución y leyes federales (Art. 128); y
- Están obligados a respetar la constitución y leyes federales (Art. 133).

Por último, la responsabilidad que deriva de las actuaciones indebidas de los juzgadores, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, la encontramos en los numerales constitucionales que a continuación se citan:

- Los magistrados a los tribunales superiores son responsables por violaciones a la constitución y leyes federales (arts. 108, párrafo tercero y 110, párrafo segundo).¹¹⁶

3.3 Análisis del artículo 116 Constitucional.

Una modalidad muy importante se estableció en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por la reforma de 28 de octubre de 1986, está consistió en garantizar la independencia de los magistrados y jueces de los Estados, —que no existía— obligando a su respectiva Legislatura local a fijar constitucional y legalmente:

“ ‘las condiciones para el ingreso, formación y permanencia’ de tales funcionarios judiciales (Art. 116, frac. III). Además de que éstos deben reunir los requisitos que consigna el artículo 95

¹¹⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2001).



constitucional, su nombramiento debe recaer preferentemente en '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'.¹¹⁷

A mayor abundamiento, la citada reforma de 1986 estableció la inamovilidad de los magistrados de los tribunales superiores de los Estados cuando, fenecido el período de su encargo, fueran reelectos, hipótesis en la que,

“sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las constituciones y las leyes de responsabilidad de los servidores públicos de los Estados”.¹¹⁸

De los párrafos transcritos creemos conveniente formular los siguientes comentarios:

- *Primero.-* principio consagrado en el segundo párrafo, de la fracción III, del artículo 116, tiende a formalizar la inamovilidad judicial de la magistratura de los Estados en concordancia con la disposición contenida en el párrafo VI del mismo artículo.

¹¹⁷ Idem., Ahora bien, es conveniente señalar que la fracción III, del artículo 116, de ninguna forma constituye un aspecto novedoso a nivel federal, ya que el Acta Constitutiva de la Federación, de 31 de enero de 1824, establecía que: “Art. 23.- El Poder Judicial de cada Estado se ejercerá por los tribunales que establezca su Constitución.” Lo mismo se hacía en la Constitución de 1824, ya que respecto del Poder Judicial se disponía en el artículo 160, que: “el Poder Judicial de cada Estado se ejercerá con los tribunales que establezca o designe la Constitución; y todas las causas civiles o criminales que pertenezcan al conocimiento de estos tribunales, serán fenecidas en ello hasta su última instancia y ejecución de la última sentencia”. Desafortunadamente, el constituyente de 1858 eliminó las disposiciones contenidas en el artículo señalado. Pedro Hernández Gaona considera que la misma Constitución de 1917 no fortaleció a los poderes judiciales de los estados, ya que hasta antes de 1987 había una gran libertad para establecer la organización y funcionamiento de tribunales en las entidades; de hecho todas ellas ya tenía un Tribunal Superior de Justicia, pero no existía la base correspondiente en la Constitución Federal. Cfr., ZARZA DELGADO, Luz María, “Poder judicial del ejercicio de la función judicial”, en *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. Comentada*, México, 1996, p. 313.

¹¹⁸ Cfr. BURGOA, ob: cit., p. 944.

Ello que resulta indispensable, ya que los funcionarios judiciales en las entidades federativas ejercen el cargo regularmente por seis años, lo cual hace coincidir generalmente su período con el de los gobernadores en turno, por lo que no permite la inamovilidad deseada.¹¹⁹

- Segundo.- El tercer párrafo de la fracción III mencionada alude, también, al nombramiento de los magistrados de cada Estado, quienes deben cubrir requisitos similares a los que se exigen para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

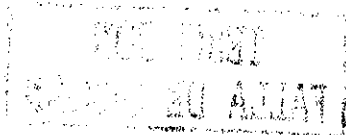
Como sabemos, para designar a los ministros de la Suprema Corte, el presidente de la República presenta una terna al Senado, a fin de que sea éste órgano el que realice la designación respectiva; sin embargo, en muy pocas entidades federativas ha tenido éxito esta disposición, por lo que, se continúa con una añeja tradición, la de designar a los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia por parte del gobernador con aprobación de la legislatura local.

Por otra parte, la reforma de 1986 propuso que los futuros magistrados debían ser personas con carrera judicial, honorables y altamente competentes; empero, estas características, en el mejor de los casos, han correspondido ponderarlas a los gobernadores y especialmente a las legislaturas estatales.

A pesar de lo anterior, en las entidades federativas en las que la elección de los magistrados está a cargo de la legislatura, ésta solicita todos los elementos biográficos y profesionales de ellos hasta el punto, incluso, de llevar a cabo investigaciones de carácter personal.¹²⁰

¹¹⁹ Cfr., GAMIZ, ob. cit., p. 317.

¹²⁰ Cfr., Ibídem, pp. 317 - 318.



Sea como fuere, existe la tendencia para obligar a los constituyentes y a las legislaturas estatales a garantizar la independencia de los magistrados y de los jueces locales.

Con todo, algunas Constituciones de nuestro país sí consideran la inamovilidad después de un período de prueba, además de una remuneración adecuada, irrenunciable y nunca disminuida.¹²¹

Otro inconveniente que observamos se ubica en la siguiente cuestión: el hecho de que los miembros de las ramas judiciales estatales forman parte del grupo local gobernante.¹²²

Al respecto, Luis Dorantes Tamayo expresa que, son cuatro las formas por las cuales se llevan a cabo los nombramientos de los magistrados y jueces en las entidades federativas: a) por el Poder Ejecutivo, b) por el Poder Judicial, c) por los litigantes mismos, y d) por elección popular.¹²³ Ahora las explicamos:

- a) El nombramiento por parte del Poder Ejecutivo concentra la función ejecutiva y judicial.
- b) El nombramiento por parte del Poder Judicial convierte la Magistratura en un cuerpo hermético.
- c) El nombramiento por parte de los litigantes deviene en una desviación de la función jurisdiccional, convirtiendo a los jueces en árbitros.

¹²¹ Cfr., ARTEAGA.NAVA, Elisur, "La independencia de la rama judicial", apud., FRANK SMITH, ob. cit.,

p. 410.

¹²² Ibidem, p. 411.

¹²³ Cfr., DORANTES TAMAYO, Luis, *Elementos de teoría general del proceso*, México, Porrúa, 1983, p.

125

- d) El nombramiento por elección popular, tiene el riesgo de convertir la administración de justicia, de función técnica jurídica en función política jurídica, por los compromisos que devienen en la actividad electoral, y la necesaria ubicación de los candidatos dentro de los partidos políticos que restaría imparcialidad y serenidad en su tarea.

Ponce de León coincide con estas cuatro formas, sin embargo, en atención al contexto propone combinar los sistemas enunciados en los que participen los tres poderes del Estado; los colegios y demás asociaciones de profesionales del derecho y los directamente involucrados en la administración de justicia.¹²⁴

Por otra parte, Fix Zamudio y Cossío Díaz, argumenta que el artículo 116 constitucional dispone los siguientes principios de organización:

- la función de Poder Judicial se ejercerá en los estados por aquellos órganos que establezcan las constituciones respectivas;
- la independencia de los magistrados y jueces deberá quedar garantizada en los ordenamientos locales;
- los propios ordenamientos locales deberán fijar las condiciones de ingreso, función y permanencia de los servidores públicos del Poder Judicial;
- los requisitos para ser magistrado deberán ser los mismos que los exigidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para el cargo de ministro;

¹²⁴ Cfr., PONCE DE LEÓN ARMENTA, Luis M., "La jurisdicción", en *Boletín mexicano de Derecho Comparado*, México, UNAM, año XXV, número 73, Enero-Abril 1972, pp. 108 - 109.

- para ocupar cargos judiciales serán designados de preferencia aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o se hubieren destacado en el ejercicio profesional;
- los magistrados que fueren designados para un periodo adicional al previsto por las constituciones locales, alcanzarán inamovilidad y sólo podrán ser privados de su cargo en los términos previstos por la Constitución y las leyes estatales de responsabilidad;
- los jueces de cualquier categoría habrán de nombrarse por el tribunal superior que corresponda y,
- la remuneración que los jueces y magistrados deban percibir deberá ser adecuada e irrenunciable y no disminuirse durante el tiempo de su encargo.¹²⁵

3.4 El Poder Judicial y el derecho de iniciar leyes.

Por regla general, en nuestro país todas las Constituciones de las entidades federativas contemplan el derecho de iniciar leyes a favor de los tribunales de justicia, con algunas modalidades. Veamos brevemente la situación que acontece en el país.

En el Estado de Baja California tienen facultad de iniciar leyes el Tribunal Superior de Justicia en lo relativo a la organización y funcionamiento

¹²⁵ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (2001). Véase también, FIX ZAMUDIO, Héctor y COSSÍO DÍAZ, José Ramón, ob. cit., pp. 300 – 304.

de la administración de justicia y el Tribunal de Justicia Electoral en asuntos electorales.

En Coahuila esta facultad sólo la tiene el Supremo Tribunal Local en las materias de administración de justicia y de codificación.

En el Estado de Guerrero la facultad de iniciar leyes está limitada a reformar la Ley Orgánica del Poder Judicial de la entidad.

En Sinaloa, la Constitución otorga al Tribunal Superior de Justicia una facultad ilimitada para iniciar leyes. Situación similar se da en el Estado de Veracruz. En ambas, el Tribunal Superior de Justicia puede remitir al Congreso iniciativas de ley en las materias civil, penal, administrativa, laboral, procesal y en organización de tribunales.

Adicionalmente, referimos que, en el Estado de Sinaloa, el Supremo Tribunal de Justicia tiene la facultad de determinar períodos extraordinarios de la Legislatura Local. Esta entidad federativa es la única que tiene esta facultad lo que revela cierta preponderancia del Poder Judicial sobre el legislativo.

En los demás Estados los tribunales superiores de justicia tienen la facultad de iniciar leyes en el ámbito de la administración de justicia.

Ahora bien, este derecho de iniciar leyes va acompañado de la posibilidad de enviar al Congreso un magistrado para que participe con voz pero sin voto, en los debates sobre las iniciativas de ley enviadas por el Poder Judicial. En la mayoría de los Estados las Constituciones establecen que es la legislatura quien decide si se solicita la presencia de un representante de la Judicatura.

Las excepciones a esta práctica las encontramos en los Estados de Durango, de Guanajuato y de Tabasco, en donde las Constituciones no prevén la posibilidad de que miembros del Poder Judicial participen con voz en los debates sobre iniciativas presentadas por este órgano.

En el Estado de Guerrero, el Congreso tiene la facultad de invitar al presidente del Tribunal Superior de Justicia para que proporcione elementos sobre aquellas iniciativas de ley que conciernen al funcionamiento y organización del poder judicial del Estado o sobre asuntos graves en materia de impartición de justicia. Para ello se requiere que la propuesta sea aprobada por las dos terceras partes de los miembros del Congreso.

En los Estados de Coahuila y Jalisco, el Congreso tiene la facultad de solicitar informes a los tribunales superiores de justicia sobre asuntos de su competencia.

La Constitución de Morelos es la única que establece la facultad del Poder Judicial de consultar a la Legislatura Local sobre dudas respecto a la ley.

En la etapa final del procedimiento legislativo, la Constitución de Sonora dispone que si el poder ejecutivo del Estado no publica una ley en el término constitucional, el legislativo podrá ordenar su publicación.

Por otra parte, creemos pertinente indicar que la amplia facultad que tienen los poderes judiciales locales de iniciar leyes y de participar en el procedimiento legislativo revela que los poderes no pueden estar cerrados sobre sí mismos, sino que permanecen interrelacionados, vigilando siempre que no se

vulnera la autonomía de cada uno de ellos y, en particular, la del Poder Judicial.¹²⁶

3.5 El Consejo de la Judicatura en las entidades federativas y el servicio civil de carrera.

Ámbito Federal.

Antes de la reforma de 1994, la institución resultaba prácticamente desconocida en el medio jurídico nacional, salvo por los antecedentes aislados en los estados de Sinaloa y Coahuila en 1988, que crearon sus correspondientes Consejos de la Judicatura con funciones relativamente limitadas y doctrinalmente las conclusiones propuestas por un congreso de Derecho Procesal que recomendaban su establecimiento, así como los trabajos incipientes que sobre el tema se habían escrito y publicado.¹²⁷

El 5 de diciembre de 1994 el ejecutivo federal presentó la iniciativa de reformas constitucionales en materia de procuración, impartición y administración de justicia a la Cámara de Senadores, cuyo propósito, según la exposición de motivos¹²⁸ radicaba en el fortalecimiento del Poder Judicial así como las modificaciones a su organización interna, funcionamiento y competencias de las instituciones encargadas de la seguridad y procuración de justicia, cambios que permitirían a estas instituciones un desempeño óptimo de sus responsabilidades de representar y salvaguardar los intereses de la

¹²⁶ Cfr., “Relación del poder judicial con el poder legislativo en los ámbitos federal y local”, en *Iniciativa. Revista del Instituto de Estudios Legislativos de la Legislatura del Estado de México*, Año 2, número 7, Abril-Junio 2000, pp. 240 – 242.

¹²⁷ Cfr., FIX FIERRO, Héctor, “El consejo de la judicatura en las entidades federativas. Una evaluación de su marco normativo y diseño institucional”, en *Diálogo y debate*, México, año 2, número 7, Enero-Marzo 1999, p. 123.

¹²⁸ *Iniciativa presidencial para la transformación del Poder Judicial y la seguridad pública*. Publicación en el diario *El nacional*, del 6 de diciembre de 1994.



sociedad. En breve el Poder Judicial de la Federación experimentaría cambios trascendentales.

La reforma de 1994¹²⁹, no impuso a las entidades federativas la obligación de establecer un Consejo de la Judicatura ni una carrera judicial formal, situación que se hizo realidad tanto a nivel federal, así como en el Distrito Federal. También permitió que los miembros del Consejo estén regulados dentro del régimen de responsabilidades del Título cuarto de nuestra Carta Magna.

Aunque, también es importante destacar, que se suprimió del artículo 166 la disposición que señalaba que los jueces locales serían nombrados por el respectivo Tribunal Superior o Supremo Tribunal de Justicia.

Ámbito Estatal.

En general, las entidades federativas han seguido el modelo federal o el del Distrito Federal, aunque con matices importantes, tanto en la composición como en las atribuciones del Consejo.

Sólo como corolario precisamos que en lo que corresponde a la regulación de los Consejos de los Estados, éstos presentan algunos aspectos preocupantes que presumiblemente se deben, por un lado, a la incorporación del modelo federal sin una reflexión suficiente sobre sus propios defectos y sobre su viabilidad local y, por el otro, a una comprensión igualmente insuficiente de la naturaleza de la institución y del núcleo esencial de sus funciones.¹³⁰

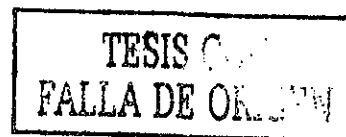
¹²⁹ La reforma constitucional de diciembre de 1994 estableció simultáneamente el Consejo de la Judicatura Federal y el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal.

¹³⁰ Cfr., FIX FIERRO, Héctor, "La otra justicia. Breves reflexiones sobre la reforma judicial en la entidades federativas", en *Revista Ameinape. La administración de justicia en México*. Asociación Mexicana de Egresados del INAP de España, A.C., número 3, Enero-Junio 1997, p 88.

El objetivo principal de los Consejos es la institucionalización de un grado mayor de independencia y autonomía de tribunales y jueces, que se expresa en la intervención de dichos Consejos, en medida y formas diversas.¹³¹

Constituyen claros ejemplos de institucionalización: los procesos de preparación y de selección; el nombramiento y la disciplina de los jueces y otros funcionarios judiciales. Cuando menos así lo demuestra el estudio que realizaron los investigadores Héctor Fix Zamudio y Héctor Fix Fierro.¹³²

Por eso, subrayamos la situación siguiente: mientras el poder judicial está integrado por jueces que juzgan y hacen ejecutar lo juzgado, en el ámbito del derecho procesal; el Consejo de la Judicatura, por su parte, no es poder judicial, el Consejo no juzga,¹³³ el imperio de sus funciones tienen la característica de que sus funciones son materialmente ejecutivas y administrativas.¹³⁴



3.5.1 Composición.

En los Consejos establecidos en las entidades federativas encontramos tres modelos de composición:

- Composición exclusiva por jueces, magistrados y otros servidores judiciales: Durango, Estado de México, Nayarit, Querétaro, Sinaloa;

¹³¹ Cfr., YEPES ARCILLA, Hernando, "La Constitución colombiana y el gobierno en la rama judicial", en *Coloquio Internacional sobre el consejo de la judicatura*, Consejo de la judicatura federal, UNAM, México, 1995, pp. 235 y ss.

¹³² Véase el panorama de derecho comparado presentado en FIX-ZAMUDIO, Héctor y FIX FIERRO, Héctor, *El Consejo de la Judicatura*, UNAM, México, 1996, p. 369.

¹³³ Si bien es muy respetable el comentario de Javier Delgado y Mario Melgar, también lo es que el Consejo de la Judicatura es formalmente administrativo pero materialmente judicial por lo que respeta cuando impone sanciones.

¹³⁴ Cfr., DELGADO BARRIO, Javier y MELGAR ADALID, Mario, "El juez en la Constitución", en *México y España. Administración de la justicia 1998*, México, Instituto de la Judicatura Federal, 1998, p. 19.

- Composición mayoritaria por jueces, magistrados y otros servidores judiciales: Baja California (en realidad no hay mayoría numérica, pero el presidente tiene voto de calidad), Distrito Federal, Jalisco, Morelos, Veracruz; y la
- Composición (posiblemente) mayoritaria de consejeros que no forman parte de la carrera judicial: Aguascalientes, Coahuila, Guanajuato, proyecto de Nuevo León, Sonora.

Aunque no está por demás acotar que en el derecho comparado predomina aquel modelo de composición en que hay una mayoría de jueces y magistrados y una minoría de otros profesionales del derecho.

Ahora bien, el hecho de que exista una mayoría de funcionarios judiciales se explica por la necesidad de garantizar la autonomía de la institución judicial y la independencia externa de sus miembros, otorgando la delicada facultad de la administración de la carrera judicial en la esfera competencial de esta Institución.

No obstante, se cree que la razón principal de que se incluya una minoría de otros profesionales del derecho en la integración de los Consejos se debe, sobre todo, a la conveniencia de mantener abierta la institución judicial hacia el exterior. Aunque nosotros no compartimos semejante afirmación.

En este orden de ideas, resulta interesante pasar revista a la propuesta que realizan Diego Valadés y Jorge Madrazo en su *Anteproyecto de Constitución política para una entidad federativa*, que presentaron en el Cuarto Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional en 1992. Veamos el contenido de los artículos 61 y 62 de este documento:

“Artículo 61. El Consejo de la Judicatura será el órgano de gobierno del Poder Judicial. La ley orgánica establecerá su organización, el régimen de incompatibilidades de sus miembros y sus funciones, en particular en materia de capacitación, nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario, con el objeto de asegurar la independencia, eficacia, disciplina y decoro de los tribunales y de garantizar a los jueces los beneficios de la carrera judicial.

“Artículo 62. El Consejo de la Judicatura se integrará con el Presidente del Supremo Tribunal de Justicia quien lo presidirá: dos magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, electos por el pleno; tres jueces de primera instancia, electos por sus pares; un juez menor residente en la capital del Estado, y un magistrado del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, electo por el Pleno. Sus funciones serán honoríficas”.¹³⁵

Por último, comentamos la siguiente reflexión: no podemos soslayar el panorama de las judicaturas estatales debido, en gran medida, a dos circunstancias principalmente: la hegemonía de los políticos regionales y la influencia del gobernador respecto del nombramiento de los jueces.¹³⁶

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

¹³⁵ VALADÉS, Diego y MADRAZO, Jorge, “Anteproyecto de constitución política”, en *Cuarto Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, I.I.J.-UNAM, 1992, p. 696.

¹³⁶ Cfr., GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, “El desafío de la justicia. La administración de la justicia y el estado de derecho en México”, en *Revista Lex*, Torreón. Coahuila, México, año I, número 2, Agosto de 1995, p. 23.

3.6 Análisis comparativo de los órganos jurisdiccionales estatales de México.

Aguascalientes.¹³⁷

Dispone la Constitución local que el órgano judicial se integrará por siete magistrados propietarios y siete supernumerarios y funcionará en pleno o en salas (Art. 52).

Los juzgados estarán a cargo de jueces, que serán nombrados en la forma y términos dispuestos por la Ley Orgánica del Poder Judicial (Art. 55).

Los magistrados y jueces serán inamovibles y sólo podrán ser removidos de sus cargos por mala conducta debidamente comprobada en los términos de la Ley Orgánica del Poder Judicial, o previo juicio de responsabilidad que se instaure en su contra (Art. 56).

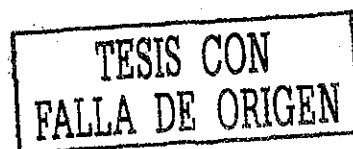
Baja California.¹³⁸

La Constitución de la entidad dispone que el Tribunal Superior de Justicia estará integrado por trece magistrados propietarios como mínimo, y seis suplentes, asimismo, determina que será designado presidente uno de los magistrados del pleno y ejercerá el cargo por un año con posibilidades de ser reelecto (Art. 58).

El tiempo para ejercer el cargo de magistrado es de seis años, sin embargo, si al término es ratificado su nombramiento por el Gobernador entonces será inamovible y sólo podrá ser privado de su puesto en los términos que determine la Constitución local y la Ley de Responsabilidades de los

¹³⁷ Constitución Política del Estado de Aguascalientes (2001).

¹³⁸ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California (2001).



Servidores Públicos del Estado (Art. 60), en caso contrario, se procederá a realizar un nuevo nombramiento (Art. 59).

Los jueces de primera instancia y de paz serán designados por el pleno del Tribunal a propuesta de su presidente, ocuparán tres años el cargo y necesariamente deben contar con título profesional y aprobar el examen de méritos correspondiente.

Baja California Sur.¹³⁹

Determina la Carta Magna de la entidad que el Tribunal Superior de Justicia del Estado se integra por siete magistrados numerarios, nombrados directamente por el Gobernador, con aprobación del Congreso del Estado o de la Comisión Permanente (Art. 90).

Los magistrados ejercerán el cargo por seis años, con posibilidades de reelección, en tal caso, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que la propia Constitución señale (Art. 93).

El número de jueces se determinará con aprobación del Gobernador, así como su lugar de residencia y su jurisdicción territorial (Art. 99).

Campeche.¹⁴⁰

La Constitución del Estado establece que el Tribunal Superior de Justicia funcionará en pleno o en salas y estará integrado por magistrados numerarios y supernumerarios en términos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la entidad (Art. 78).

¹³⁹ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur (2001).

¹⁴⁰ Constitución Política del Estado de Campeche (2001).



Los nombramientos de los magistrados serán realizados por el Gobernador y sometidos a la aprobación del Congreso o en su caso de la Diputación Permanente.

Los magistrados ocuparán el cargo por seis años. Si fueren confirmados en sus nombramientos al término de sus encargos entonces serán inamovibles y sólo por no ser removidos en términos de lo dispuesto por el artículo 86 o previo juicio de responsabilidad correspondiente.

Los nombramientos de los magistrados serán confirmados por el Gobernador y aprobados por el Congreso o la Diputación Permanente, en tanto que, el nombramiento de los jueces de primera instancia los realizará el pleno del Tribunal (Art. 81).

Coahuila.¹⁴¹

La Carta Local dispone que el Tribunal Superior de Justicia funcionará en pleno o salas y se integrará por magistrados numerarios y supernumerarios, en términos de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Asimismo, la competencia, organización y atribuciones del pleno y de las salas, así como las facultadas, deberes y responsabilidades de los magistrados, se regirán por esta Constitución y demás leyes. Será presidente del Tribunal, el magistrado que designe el pleno, en los términos establecidos por la Ley Orgánica del Poder Judicial y ocupará el cargo un año con posibilidades de ser reelecto (Art. 136).

Los magistrados y jueces durarán seis años en el ejercicio de su encargo, podrán ser reelectos y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del Título sexto de la Constitución del Estado (Art. 150).

¹⁴¹ Constitución Política del Estado de Coahuila (2001).



Colima.¹⁴²

Dispone la Constitución estatal que el Supremo Tribunal de Justicia funcionará en pleno o en sala colegiada y estará integrado por el número de magistrados que fije la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado (Art. 68).

Los magistrados y jueces ejercerán el cargo por seis años con posibilidades de reelección, en tal caso, sólo serán privados de sus puestos en los términos de esta Constitución o la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de la entidad (Art. 73).

Chiapas.¹⁴³

Establece la Constitución que el Supremo Tribunal de Justicia se integrará por el número de magistrados que determine su Ley Orgánica (Art. 50).

El dispositivo indica que los nombramientos de los magistrados se realizarán por el Gobernador y se someterán a la aprobación del Congreso del Estado.

Los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, los jueces de primera instancia y los menores, ocuparán el cargo por seis años, con posibilidades de ser ratificados, en tal caso, sólo podrán ser destituidos, previo juicio de responsabilidad cuando se actualice su conducta en alguna de las hipótesis previstas en el Título noveno de esta Constitución y en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Chiapas (Art. 53).

¹⁴² Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima (2001).

¹⁴³ Constitución Política del Estado de Chiapas (2001).



El artículo dispone, asimismo, que los jueces de primera instancia que durante seis años consecutivos presten sus servicios en el Poder Judicial del Estado, en forma tal que se hayan distinguido por su diligencia, fundamentación de resoluciones, probidad y honradez en el ejercicio de sus funciones y honorabilidad en su conducta ciudadana, podrán adquirir la inamovilidad y sólo serán removidos en los términos del Título noveno de esta Constitución y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Chiapas, por mala conducta o negligencia en el desempeño de sus labores o por dejar de reunir alguno de los requisitos que señala la ley para ocupar el cargo.

Chihuahua.¹⁴⁴

La Constitución del Estado indica que el Supremo Tribunal de Justicia se integrará cuando menos de nueve magistrados numerarios y hasta tres supernumerarios (Art. 103).

Los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia y los jueces de primera instancia ocuparán el cargo por tres años, al término de los cuales si fueren ratificados los primeros por el Congreso y los segundos por las dos terceras partes del número total de magistrados en pleno, serán inamovibles y sólo podrán ser destituidos en los casos que determine esta Constitución o las leyes (Art. 107).

El propio artículo establece que los jueces menores y de paz durarán indefinidamente en el cargo y podrán ser destituidos en los casos en que la ley lo estipule o cuando lo estime conveniente el pleno del Supremo Tribunal de Justicia.

¹⁴⁴ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua (2001).



Por otra parte es la Ley Orgánica la que determinará el número de magistrados y jueces, sus jurisdicciones, competencias y todo lo demás relativo a los funcionarios, empleados y auxiliares de la administración de justicia (Art. 117).

Durango.¹⁴⁵

La Carta Local de la entidad establece que el Supremo Tribunal de Justicia del Estado se integra por siete magistrados numerarios y siete supernumerarios (Art. 91).

Los magistrados ocuparán el cargo durante seis años en sus cargos, con posibilidades de reelección, en tal caso, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos de la propia Constitución estatal y la Ley de Responsabilidades de los funcionarios y empleados del Estados y de los Municipios de la entidad (Art. 95).

Guanajuato.¹⁴⁶

La Constitución del Estado dispone que el Supremo Tribunal se integrará por el número de magistrados propietarios y supernumerarios que señale la Ley Orgánica del Poder Judicial, quienes serán nombrados por el Gobernador de la entidad, con la aprobación del Congreso o de la Diputación Permanente, y en los términos de la propia Carta Local (Art. 84).

Los magistrados ocuparán seis años el cargo, con posibilidades de reelección (Art. 87).

¹⁴⁵ Constitución Política del Estado de Durango (2001).

¹⁴⁶ Constitución Política del Estado de Guanajuato (2001).



La organización y funcionamiento del Supremo Tribunal de Justicia, de los juzgados dependientes de éste, las atribuciones de su presidente y de los magistrados, el número y competencia de éstos, así como de los jueces de primera instancia y de los jueces menores, se regirán en términos de lo que al efecto dispone la Ley Orgánica del Poder Judicial (Art. 92).

Guerrero.¹⁴⁷

La Constitución de la entidad, expresa que el Tribunal Superior de Justicia se integrará con trece magistrados numerarios y cinco supernumerarios, quienes ocuparán el cargo por seis años y sólo podrán ser privados de sus encargos, en los términos del Título décimo tercero de la Carta Estatal (Art. 82).

Hidalgo.¹⁴⁸

Establece la Carta Magna del Estado que el Tribunal Superior de Justicia estará integrado por el número de magistrados que fije la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado (Art. 94).

El mismo dispositivo también indica que los nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia serán realizados por el Gobernador y sometidos a la aprobación del Congreso o de la Comisión Permanente.

Los magistrados ejercerán el cargo por seis años con posibilidades de reelección, en tal caso, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos

¹⁴⁷ Constitución Política del Estado de Guerrero (2001).

¹⁴⁸ Constitución Política del Estado de Hidalgo (2001).

que determina esta Constitución y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado (Art. 97).

Jalisco.¹⁴⁹

Dispone la Constitución del Estado que el Supremo Tribunal de Justicia funcionará en pleno o en salas y se integrará con el número de magistrados que fije la ley (Art. 40).

Los nombramientos de los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, corresponden al Gobernador, y se someterán a la consideración del Congreso o de la Diputación Permanente, si es el caso (Art. 42).

Los magistrados ejercerán el cargo por cuatro años, al cabo de los cuales si fueren ratificados, sólo podrán ser privados de su encargos en los términos del Título séptimo de esta Constitución.

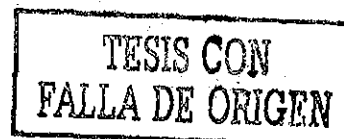
El Gobernador aceptará las renunciaciones de los magistrados y les concederá licencias por más de dos meses, pero sus actos deberán ser ratificados por el Congreso o por la Diputación Permanente.

Michoacán.¹⁵⁰

La Constitución de la entidad determina que el Supremo Tribunal de Justicia estará integrado por un número no menor de siete magistrados propietarios y funcionará en pleno o en salas, en los términos que disponga la

¹⁴⁹ Constitución Política del Estado de Jalisco (2001).

¹⁵⁰ Constitución Política del Estado de Michoacán (2001).



ley (Art. 70). El propio numeral indica, además, que existirá el mismo número de magistrados supernumerarios.

Por otra parte, el número de magistrados y la distribución de competencias de los funcionarios de este órgano jurisdiccional se establecerá en términos de lo dispuesto por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la entidad (Art. 72).

El artículo referido expresa que los magistrados ejercerán tres años el cargo con posibilidades de reelección, en tal caso, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del Título Cuarto de la Constitución y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado.

La administración de justicia en primera instancia estará a cargo de jueces letrados. La ley determinará el número de éstos, su residencia, su competencia, sus atribuciones y la manera de llenar sus faltas absolutas o temporales (Art. 81).

Morelos.¹⁵¹

La Constitución estatal determina que el Tribunal Superior de Justicia se integrará, cuando menos, por siete magistrados propietarios e igual número de suplentes, los que ejercerán durante seis años el cargo, con posibilidades de reelección, en tal caso, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del Título séptimo de esta Constitución (Art. 89).

El mismo artículo refiere que los nombramientos serán realizados por el Gobernador y sometidos a la aprobación del Congreso local.

¹⁵¹ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos (2001).

Existirán los números de jueces de primera instancia que determine la ley (Art. 102).

Los jueces de primera instancia y los que con cualquiera otra denominación se designen serán nombrados por el Tribunal Superior de Justicia del Estado, a propuesta del titular del Poder Ejecutivo. Durarán seis años en el ejercicio de sus funciones y tendrán la jurisdicción que les asigne la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Estado (Art. 103).

El número de jueces de categoría inferior serán establecidos en términos de la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Estado (Art. 104).

Nayarit.¹⁵²

Dispone la Constitución estatal que el ejercicio del Poder Judicial se deposita en el Tribunal Superior de Justicia del Estado, en jueces de primera instancia y jueces menores (Art. 81).

El dispositivo también indica que el Tribunal Superior de Justicia se integrará de cinco magistrados numerarios y se podrán nombrar hasta tres magistrados supernumerarios; asimismo, funcionará en pleno o en salas.

Otro aspecto que considera el artículo que nos ocupa es relativo al tema de las responsabilidades en que incurran los servidores públicos del Poder Judicial y del Estado, que se regirán por lo que dispongan las leyes, de conformidad con las bases que esta Constitución establece, en tanto que, los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del Título Octavo de esta Constitución.

¹⁵² Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit (2001).



Los magistrados del Tribunal Superior de Justicia ejercerán el cargo durante seis años, con posibilidades de reelección por parte del Gobernador, en tal caso, necesitarán la aprobación del Congreso del Estado, y sólo podrán ser removidos de sus puestos en los términos del Título Octavo de esta Constitución (Art. 84).

Nuevo León.¹⁵³

La Constitución Local fundamenta que el ejercicio del poder judicial se deposita en un Tribunal Superior de Justicia y estará integrado por siete magistrados (Art. 94).

El nombramiento de los magistrados se realizará por parte Gobernador del Estado, quienes ejercerán el cargo durante dos años con posibilidades de ratificación por parte del Congreso, en tal caso durarán otros dos años más (Art. 97).

Oaxaca.¹⁵⁴

La Carta Local de la entidad determina que la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, determinará el número de magistrados numerarios y supernumerarios que deben componer el Tribunal Superior de Justicia (Art. 121).

Puebla.¹⁵⁵

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La Constitución de esta entidad precisa que el Tribunal Superior de Justicia estará integrado por el número de magistrados propietarios y

¹⁵³ Constitución Política del Estado de Nuevo León (2001).

¹⁵⁴ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca (2001).

¹⁵⁵ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla (2001).

suplentes que fije la ley, los que serán nombrados por el Congreso a propuesta en terna del Ejecutivo (Art. 87).

Querétaro.¹⁵⁶

La Constitución de la entidad indica que el Tribunal Superior de Justicia, se integrará por cinco magistrados propietarios y cinco supernumerarios, que serán elegidos cada tres años por la Legislatura del Estado, y funcionará en pleno o en salas. (Art. 66).

Los magistrados ejercerán el cargo por tres años, con posibilidades de reelección, en tal caso, sólo podrán ser removidos de sus funciones en los términos que prescribe el Título séptimo de esta Constitución estatal.

Quintana Roo.¹⁵⁷

La Constitución del Estado determina que el Tribunal Superior de Justicia se integrará con el número de magistrados que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial, los que serán nombrados por el Gobernador del Estado, con aprobación de la Legislatura o de la Diputación Permanente, en su caso (Art. 100).

Los magistrados ejercerán el cargo por seis años y sólo podrán ser privados de sus puestos por mala conducta o responsabilidad oficial en los términos del Título octavo de la Constitución estatal y de su ley reglamentaria (Art. 103).

TESIS CON
FALLA DE OFICIO

¹⁵⁶ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro de Arteaga (2001).

¹⁵⁷ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo (2001).

El Tribunal Superior de Justicia, de acuerdo con el Gobernador del Estado, determinará el número de jueces menores y de paz, así como su lugar de residencia y jurisdicción territorial.

San Luis Potosí.¹⁵⁸

Establece la Constitución política de la entidad que el Supremo Tribunal de Justicia se integrará por diez magistrados nombrados por el Gobernador y sometidos a la aprobación del Congreso (Art. 63).

Los magistrados ejercerán el cargo durante seis años, con posibilidades de reelección, en tal caso, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que establezca la propia esta Constitución estatal (Art. 68).

Sinaloa.¹⁵⁹

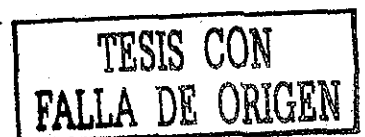
Determina la Constitución de la entidad que el Supremo Tribunal de Justicia se integrará por once magistrados propietarios y funcionará en pleno y dividido en cuatro salas. Los magistrados del Supremo Tribunal serán electos por el Congreso o por la Diputación Permanente, de una terna que le presente el Consejo de la Judicatura (Art. 94).

El Supremo Tribunal de Justicia determinará el número de juzgados menores, su jurisdicción y su competencia (Art. 109).

Asimismo, el numeral referido dispone que los jueces menores serán nombrados por el Supremo Tribunal de Justicia y durarán en su cargo tres años, al término de los cuales podrán ser ratificados y si lo fuera, sólo serán

¹⁵⁸ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí (2001).

¹⁵⁹ Constitución Política del Estado de Sinaloa (2001).



privados de sus puestos previo juicio de responsabilidad o instructivo en el que se demuestre su incapacidad o mala conducta.

Sonora.¹⁶⁰

La Constitución de esta entidad federativa indica que el Supremo Tribunal de Justicia se compondrá de trece magistrados propietarios y catorce suplentes, nombrados cada seis años, con posibilidad de ser reelectos, en tal caso sólo podrán ser privados del cargo en los términos del Título sexto de esta Constitución (Art. 113).

Otro aspecto contenido en este artículo es el relativo a los nombramientos de los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, los cuales serán realizados por el Gobernador del Estado y serán sometidos a la aprobación del Congreso, el que otorgará o negará esta aprobación (Art. 113).

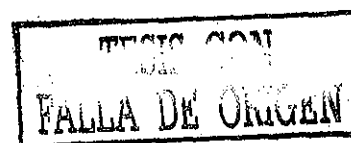
Los jueces de primera instancia serán nombrados por el Supremo Tribunal de Justicia del Estado y ejercerán el cargo por dos años, con posibilidades de reelección.

Tabasco.¹⁶¹

La Constitución del Estado estipula que el ejercicio del Poder Judicial del Estado se depositará en un Tribunal Superior de Justicia y se integrará por 10 magistrados numerarios y los supernumerarios que se requieran, y funcionará en pleno y en salas (Art. 55).

¹⁶⁰ Constitución Política del Estado de Sonora (2001).

¹⁶¹ Constitución Política del Estado de Tabasco (2001).



Tamaulipas.¹⁶²

Determina la Constitución del Estado que el Supremo Tribunal de Justicia se integra con siete magistrados de número y dos supernumerarios y funcionará bajo la presidencia de uno de los numerarios en pleno o por salas, en la forma que determine la ley (Art. 107).

Tlaxcala.¹⁶³

La Constitución Política de la entidad establece que el Tribunal Superior de Justicia funcionará en pleno o en salas, con el número de magistrados propietarios y suplentes que fije la ley (Art. 80).

Los magistrados serán nombrados por el Congreso, por mayoría absoluta de votos, a propuesta del Ejecutivo y durarán en su encargo seis años (Art. 81).

Veracruz.¹⁶⁴

Precisa la Constitución política del Estado que el ejercicio del Poder Judicial se depositará en un Tribunal Superior de Justicia, el cual estará integrado por diez y seis magistrados numerarios y cuatro supernumerarios y funcionará en pleno o en salas (Art. 95).

Los magistrados, los jueces de primera instancia y los jueces menores ejercerán el cargo por tres años, con posibilidades de ser ratificados, en tal caso, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del Título cuarto de la Constitución Federal y del Título sexto de la Carta Local (Art. 99).

¹⁶² Constitución Política del Estado de Tamaulipas (2001).

¹⁶³ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala (2001).

¹⁶⁴ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave (2001).

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Yucatán.¹⁶⁵

Determina la Carta Local que el Tribunal Superior de Justicia se integrará por seis magistrados propietarios y seis suplentes y funcionará en tribunal pleno o dividido en salas, de la manera que establezca la ley (Art. 64).

Cada uno de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, propietario o suplente, ejercerá el cargo por cuatro años y será nombrado por el Congreso del Estado, por mayoría absoluta del número total de diputados. Sólo podrá ser removido previo juicio de responsabilidad (Art. 65).

Zacatecas.¹⁶⁶

Finalmente, la Constitución de esta entidad federativa dispone que el Tribunal Superior de Justicia se integrará por siete magistrados numerarios y dos supernumerarios. Funcionará en pleno o en sala (Art. 64).

Los magistrados del Tribunal Superior de Justicia ejercerán el cargo por igual período que el Gobernador que los nombró, con posibilidades de reelección, en tal caso, sólo podrán ser destituidos en los términos del Título noveno de la Constitución estatal y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Zacatecas (Art. 66-A).

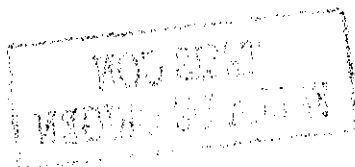
El número de jueces de primera instancia ascenderán al número que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial, con la jurisdicción, atribuciones y deberes que la propia ley señale (Art. 76).

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

¹⁶⁵ Constitución Política del Estado de Yucatán (2001).

¹⁶⁶ Constitución Política del Estado de Zacatecas (2001).

Por otra parte, precisamos indicar que si los datos, hasta aquí referidos han resultado interesantes, todavía más resultarán los que enseguida nos permitimos ofrecer, relativos al estudio comparativo del Consejo de la Judicatura en las entidades federativas. En un panorama general, permitirá al lector una comprensión dinámica de la situación que acontece actualmente en esta institución en nuestro país.



Entidad Federativa	Denominación	Naturaleza	Integración y modo de designación	Total (Jueces/no Jueces)	Duración (miembros electos)	Funcionamiento	Escuela Judicial Dependencias y órganos auxiliares	Atribuciones Carrera Judicial	Duración de Jueces y Magistrados	Disciplina	Administración	Impugnación
Aguascalientes (1995)	Consejo de la Judicatura Estatal	Órgano del Poder Judicial con facultades administrativas en materia de carrera judicial	Presidente del SIJ; un juez de primera instancia en materia penal, y un juez de primera instancia en demás materias, electos entre ellos mismos; dos consejeros nombrados por el Congreso; dos consejeros nombrados por el Ejecutivo Estatal	7 (3/4)	Tres años, con sustitución escalonada		Instituto de Capacitación del Poder Judicial del Estado	Proponer cinco candidatos al Ejecutivo Estatal para envío de terna al Congreso para elección de magistrados Seleccionar y nombrar jueces mediante concursos de oposición	Magistrados: no señala periodo Jueces: nombramiento definitivo por 10 años	Calificar mala conducta de magistrados del TSJ		
Baja California (1995)	Consejo de la Judicatura del Estado	Órgano del Poder Judicial encargado de su vigilancia, administración y disciplina	Presidente del TSJ; un magistrado, y un juez de primera instancia, electos por insaculación; tres consejeros electos por el Congreso	6 (3/3)	Cinco año sin reelección	Pleno y comisiones	Instituto de la Judicatura. • Archivo Judicial y Notarías • Boletín Judicial • Oficialía de Partes	Nombrar y ratificar a magistrados del TSJ, mediante previa convocatoria pública y examen de méritos Nombrar y ratificar a jueces de primera instancia y paz mediante examen de méritos	Magistrados: seis años y pueden ser ratificados Jueces: tres años, ratificación por periodos iguales	Remover jueces y magistrados Responsabilidad de servidores públicos judiciales	Número y especialización de salas del TSJ y juzgados Proyecto del presupuesto del Poder Judicial y ejercicio Visitas a salas y juzgados Trámite a iniciativas de ley y decretos sobre administración de justicia	
Coahuila (1988)	Consejo de la Judicatura del Estado	Órgano de gobierno honorario, con intervención en nombramientos, ascensos, inspección y disciplina del personal del Poder Judicial	Presidente del TSJ; Procurador General de Justicia; un representante designado por el Congreso; un magistrado de tribunal de distrito, y un juez de primera instancia, de mayor ambigüedad decano de los abogados; decano de los notarios	7 (3/4)			Instituto de Especialización Judicial (dependiente del TSJ)	Presentar al gobernador, para aprobación por el Congreso, lista de candidatos a magistrados del TSJ Rendir opinión sobre nombramientos de magistrados y jueces que correspondan al TSJ Solicitar cumplimiento de bases de la carrera judicial Carrera y escalafón judiciales mediante exámenes a cargo del TSJ	Magistrados: seis años inamovibles si son ratificados Jueces y magistrados unitarios: seis años, inamovibles si son reelectos	Solicitar ejercicio de jurisdicción disciplinaria		

Entidad Federativa	Denominación	Naturaleza	Integración y modo de designación	Total (Jueces/no Jueces)	Duración (miembros electos)	Funcionamiento	Escuela Judicial Dependencias y órganos auxiliares	Atribuciones Carrera Judicial	Duración de Jueces y Magistrados	Disciplina	Administración	Impugnación
Distrito Federal (1994)	Consejo de la Judicatura del Distrito Federal	Órgano encargado de la administración, vigilancia y disciplina del TSJ, juzgados y demás órganos judiciales del D.F.	Presidente del TSJ; un magistrado; un juez de primera instancia, y un juez de paz, designados por insaculación; dos consejeros electos por ALDF; un consejero designado por el jefe de gobierno del D.F.	7 (4/3)	Cinco años, sustitución escalonada, sin reelección	Pleno y comisiones	Instituto de Estudios Judiciales (dependiente del TSJ)	Rendir opinión al jefe de gobierno del DF sobre cumplimiento de requisitos o calidades para ser nombrado o ratificado como magistrado del TSJ. Seleccionar, nombrar y adscribir los jueces mediante concurso de oposición. Aprobar programa del Instituto de Estudios Judiciales	Magistrados: seis años; inamovibles si son ratificados. Jueces: seis años, ampliación por periodos iguales	Sancionar a magistrados, jueces y servidores públicos	Elaborar presupuesto del Poder Judicial del D.F. Ordenar visitas administrativas a salas y juzgados. Nombrar titulares de diversas dependencias. Funciones y control administrativos	
Durango (1997)	Consejo de la Judicatura Estatal	Órgano encargado de la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial del Estado	Presidente del TSJ; cuatro consejeros designados por 2/3 de los miembros presentes del Congreso, de entre lista de jueces de primera instancia o funcionarios judiciales en ejercicio que se formule en términos de la Ley Orgánica	5 (5/0)	Cuatro años, sustitución escalonada, sin reelección	Pleno y Comisiones: Administración: • carrera judicial • disciplina • creación nuevos órganos • adscripción, • administración Tribunal Electoral	Centro de Capacitación y Divulgación. • Visitaduría Judicial • Dirección de Informática	Nombrar y ratificar a jueces mediante concurso de oposición. Designar a otros funcionarios de la carrera judicial, mediante examen de aptitud. Integrar ternas para nombramiento de magistrados electorales por el Congreso	Magistrados: seis años; inamovibles si son nombrados para el periodo inmediato. Jueces: tres años; inamovibles si son ratificados por dos periodos iguales más.	Proponer al Congreso destitución de magistrados por faltas o conductas graves. Responsabilidades de jueces y personal	Número y límites de distritos judiciales. Número y especialización de salas y juzgados. Proyecto y ejercicio del presupuesto de egresos del Poder Judicial. Expedir reglamentos	
Guanajuato (1996)	Consejo de Poder Judicial	Órgano encargado de la carrera judicial, administración, capacitación y disciplina del Poder Judicial	Presidente del STJ; un juez de partido, con al menos cinco años de experiencia, mediante insaculación; tres consejeros magistrados, designados por el Congreso, de los cuales: uno de la terna del Ejecutivo, uno de terna del Pleno del TSJ de personas que no sean parte del Poder Judicial	5 (2/3)	Cuatro años, sustitución escalonada, sin reelección	Pleno, pero puede crear comisiones y delegaciones	Instituto de formación de los Servidores Públicos del Poder Judicial * Contraloría	Presentar ternas al Congreso para la designación del TSJ, alternándose con el Poder Ejecutivo, de entre los jueces de partido, previo concurso de oposición. Participación en concursos para categoría de la carrera requiere aprobar cursos de especialización judicial	Magistrados: seis años, inamovibles si son ratificados. Jueces: no se señala plazo	Destitución de jueces; procedimientos y sanciones disciplinarias a servidores públicos	Número de orden y especialización de Salas de STJ, previa opinión del Pleno, y de juzgados. Visitas a salas y juzgados. Formular anteproyecto de presupuesto y someterlo a aprobación del Pleno. Ejercer presupuesto y fondo auxiliar	Recurso administrativo de revisión ante el Pleno del STJ, contra decisiones que se refieran a disciplina, designación y adscripción.
Jalisco (1997)	Consejo General del Poder Judicial del Estado	Órgano encargado de la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial (excepto	Presidente del STJ; seis consejeros electos por voto de 2/3 partes de los miembros presentes del Congreso del Estado, a propuesta de los grupos	7 (4/3)	Seis años, sustitución escalonada sin reelección	Pleno y comisiones	• Direcciones de: investigación y capacitación. • Visitaduría • Administración y Contraloría	Someter a consideración del Congreso lista de candidatos a magistrados de STJ y del Tribunal de lo	Magistrados: siete años, ratificación por diez años. Jueces: cuatro	Remover a jueces de primera instancia, menores y de paz; responsabilidades de servidores públicos del Poder Judicial	Número y competencia de juzgados de primera instancia, menores y de paz. Expedir reglamentos	Decisiones definitivas e inapelables; pueden impugnarse ante el Pleno las de

Entidad Federativa	Denominación	Naturaleza	Integración y modo de designación	Total (Jueces/no Jueces)	Duración (miembros electos)	Funcionamiento	Escuela Judicial Dependencias y órganos auxiliares	Atribuciones Carrera Judicial	Duración de Jueces y Magistrados	Disciplina	Administración	Impugnación
		STJ, Tribunal de lo Administrativo y Tribunal Electoral)	parlamentarios, previa convocatoria a la sociedad, de los cuales: un magistrado STJ; un juez de primera instancia; un secretario judicial				<ul style="list-style-type: none"> • Archivo • Estadística, Ediciones y Boletín Judicial 	Administrativo, previa convocatoria del Congreso a la sociedad. Nombrar, ratificar y adscribir a jueces de primera instancia, menores y de paz, mediante concurso de oposición	años; inamovibles hasta retiro si son ratificados		interiores. Aprobar proyecto de presupuesto de egresos del Poder Judicial, excepto STJ, Tribunales Administrativos y Electoral, y ejercerlo	nombramiento, adscripción, cambios y remoción
Estado de México (1995)	Consejo de la Judicatura del Estado de México	Órgano encargado de la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial del Estado	Presidente TSJ; dos magistrados y dos jueces de primera instancia, electos por insaculación	5 (5/0)	Cinco años sustitución escalonada sin reelección	Pleno y comisiones	Instituto de Capacitación y Especialización Judicial	Nombrar magistrados del TSJ, someterlos a la aprobación del Congreso y adscribirlos. Designar a jueces y personal de juzgados, mediante exámenes de oposición y adscribirlos	Magistrados: periodo único de 15 años. Jueces: seis años y ratificación hasta por seis años más	Solicitar al Congreso destitución o separación de magistrados del TSJ. Suspender y destituir a jueces, secretarios, ejecutores y servidores judiciales, e importantes sanciones disciplinarias	Número de salas y juzgados, organización y funcionamiento. Aprobar proyecto del Poder Judicial y ejercerlo. Supervisar salas y juzgados. Reglamentos y acuerdos generales administrativos	Decisiones definitivas e inapelables, salvo las que se refieren a nombramientos que deban ser aprobados por el Congreso
Morelos (1995)	Consejo de la Judicatura Estatal	Órgano del Poder Judicial, máxima autoridad de éste en asuntos de su exclusiva competencia	Presidente STJ; un magistrado numerario, electo por el STJ; un juez de primera instancia, electo por insaculación; un representante del Ejecutivo Estatal; un representante de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UAEM (maestro titular decano)	5 (3/2)	Cinco años, designación por un solo periodo más		Instituto Técnico: <ul style="list-style-type: none"> • Archivo Judicial General • Biblioteca • Boletín Judicial • Centro de Computación • Dirección de Contraloría Interna 	Presentar al Congreso terna para designación de magistrados del TSJ. Designar a jueces de primera instancia y menores mediante concurso de méritos y examen de oposición. Designar jueces de paz municipales de terna que presente el Ayuntamiento	Magistrados y jueces duran el tiempo que señala la Constitución Estatal (¿seis años?)	Sancionar y destituir a jueces. Iniciar investigaciones sobre conducta de jueces y empleados. Recibir quejas por faltas oficiales de magistrados, jueces y servidores judiciales	Aprobar presupuesto anual del Poder Judicial. Aplicar, vigilar y reglamentar gasto público. Administración del Poder Judicial. Recibir y estudiar dictámenes del magistrado visitador general	Decisiones inapelables
Nayarit (1995)	Consejo de la Judicatura	Órgano del Poder Judicial encargado de su administración, vigilancia y disciplina	Presidente del TSJ; dos magistrados electos por el TSJ; un juez y un secretario, electos por insaculación	5 (5/0)	Cinco años, sustitución escalonada, sin reelección	Pleno y comisiones permanentes (uno por órgano auxiliar)	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaría de Acuerdos • Secretaría de Administración • Secretaría de Carrera Judicial • Secretaría de la Visitaduría 	Nombrar y promover a jueces mediante exámenes de oposición y adscribirlos. Nombrar y adscribir a secretario y actuarios. Promover capacitación y actualización de servidores judiciales	Magistrados: diez años improrrogables Jueces: no se señala plazo	Sanciones disciplinarias a servidores públicos judiciales y destitución de los mismos	Número de juzgados, organización y funcionamiento. Aprobar proyecto de presupuesto del Poder Judicial y ejercerlo. Fijar bases de planeación, organización, ejecución, dirección y control	Decisiones definitivas e inapelables, salvo las relativas a designación, adscripción y remoción de jueces, que pueden ser revisadas por el TSJ

Entidad Federativa	Denominación	Naturaleza	Integración y modo de designación	Total (Jueces/no Jueces)	Duración (miembros electos)	Funcionamiento	Escuela Judicial Dependencias y órganos auxiliares	Atribuciones Carrera Judicial	Duración de Jueces y Magistrados	Disciplina	Administración	Impugnación
Nuevo León (1996)	Consejo de la Judicatura Estatal	Órgano encargado de la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial (excepto el TSJ)	Presidente del TSJ; un juez de primera instancia; un consejero designado por el Ejecutivo; dos consejeros designados por el Congreso, por mayoría de 2/3	5 (2/3)	Cinco años, sin reelección	Pleno y comisiones		Designación, adscripción y confirmación de jueces y alcaldes judiciales	No se señala periodo	Sanciones y Remoción de jueces y alcaldes judiciales	Número, competencia territorial y especialización de juzgados de primera instancia. Elaborar, ejercer y administrar el presupuesto del Poder Judicial, con excepción del TSJ. Acuerdos generales	Decisiones definitivas e inapelables, salvo las de designación, adscripción y remoción
Querétaro	Consejo de la Judicatura	Órgano técnico y consultivo encargado de la capacitación administrativa, la carrera judicial, vigilancia y disciplina el Poder Judicial	Presidente del TSJ; tres jueces nombrados por insaculación (civil, penal, mixto); oficial mayor del TSJ; director del Instituto de Especialización Judicial; titular de la Dirección de Contabilidad y Finanzas	7 (4/3)	Un año los jueces sin reelección al periodo inmediato	Pleno y comisiones * Comisión Servicio Judicial de Carrera	Instituto de Especialización Judicial	Supervisar aplicación y evaluación de exámenes de oposición para aspirantes de nuevo ingreso o promoción. Establecer lineamientos para la formación de cuadros de servidores públicos del Poder Judicial	Magistrados: tres años, inamovibles si son ratificados. Jueces: durante su honrado y eficiente cumplimiento	Suspender, sancionar y destituir a servidores públicos del Poder Judicial, en lo que no sea competencia del TSJ	Recomendar providencias necesarias para el eficiente manejo advo. del Poder Judicial. Vigilar administración y manejo del fondo auxiliar, según lineamientos del Pleno. Proponer al Pleno reglamentos y acuerdos grales. en materia administrativa	Resoluciones recurribles ante el Pleno del TSJ
Sinaloa (1988)	Consejo de la Judicatura		Presidente del STJ; dos magistrados electos por el Pleno del STJ; tres jueces de primera instancia electos por sus pares; un juez menor designado por Pleno del STJ	7 (7/0)	Tres años		Instituto de Capacitación Judicial	Promover elección de magistrados del STJ en caso de vacantes. Presentar al STJ programa de capacitación del personal del Poder Judicial. Promover ante el STJ nombramiento y ascenso de jueces. Garantizar a magistrados y jueces inamovilidad e independencia	No se señala periodo	Inspeccionar actuaciones de servidores de la administración de justicia, vigilar su conducta y honorabilidad	Vigilar disciplina y decoro en los tribunales	

Entidad Federativa	Denominación	Naturaleza	Integración y modo de designación	Total (Jueces/no Jueces)	Duración (miembros electos)	Funcionamiento	Escuela Judicial Dependencias y órganos auxiliares	Atribuciones Carrera Judicial	Duración de Jueces y Magistrados	Disciplina	Administración	Impugnación
Sonora (1996)	Consejo del Poder Judicial del Estado	Órgano permanente de la administración de justicia	Hasta once miembros, pero invariablemente: presidente del STJ; un magistrado del STJ, designado por el Pleno; procurador general de justicia; un consejero designado por Consejo Colegio de Notario; un consejero designado por el Consejo de la CEDH, entre sus miembros. Podrán designarse: tres consejeros por el Congreso, entre personas propuestas por sectores privado y social; un consejero, designado por expresidentes del STJ, decano de la Escuela Derecho de la Universidad de Sonora; un consejero por la Asamblea de la Bara Sonorense	5 (11) (2/3) (2/9)	Cuatro años, sin reelección	Pleno	Dirección de Formación, Capacitación y Especialización <ul style="list-style-type: none"> • Visitaduría • Contraloría 	Nombrar y adscribir a los magistrados de los tribunales regionales de Circuito y jueces de primera instancia, sobre la base de concursos de oposición. Ratificación y cambios de adscripción. Opinar sobre programas docentes. Colaborar en el diseño de sistemas de evaluación permanentes	Magistrados: seis años	No, pero incoación de procedimientos disciplinarios y sanciones deben comunicarse al Consejo	Opinar sobre el sistema de estímulos que establezca el Pleno, sistemas de modernización, actualización de normas del Poder Judicial, así como sobre mecanismos para hacer eficiente la administración de justicia	Las decisiones sobre nombramientos, adscripción y cambio de adscripción son revisables ante el TSJ.
Veracruz (1997)	Consejo de la Judicatura Estatal	Órgano encargado de la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial	Presidente TSJ; un magistrado, y un juez de primera instancia por el Pleno mediante insaculación; un consejero designado por el gobernador; un consejero designado por la Legislatura	5 (3/2)	Tres años, sin reelección para el periodo inmediato		Instituto de Capacitación y Especialización del Poder Judicial	Proponer candidatos a magistrados del TSJ y Tribunal Electoral, dando preferencia a jueces de primera instancia y agentes del MP, para su nombramiento por 2/3 de la Legislatura. Designar y ratificar a jueces por concurso de oposición, previa acreditación cursos	Magistrados y Jueces: tres años, inamovibles si son ratificados	Investigaciones, quejas y denuncias contra magistrados del TSJ, y turnarlas al Legislativo. Sanciones a jueces y servidores judiciales	Crear juzgados y tribunales. Elaborar proyecto de presupuesto del Poder Judicial. Administrar el fondo auxiliar. Expedir reglamentos, carrera judicial, escalafón y régimen disciplinario	Resoluciones definitivas e inacatables
Baja California Sur (1996)			Preferencia a los funcionarios judiciales que estén prestando servicios con eficiencia en el Poder Judicial				Instituto de Estudios Judiciales					

Entidad Federativa	Denominación	Naturaleza	Integración y modo de designación	Total (Jueces/no Jueces)	Duración (miembros electos)	Funcionamiento	Escuela Judicial Dependencias y órganos auxiliares	Atribuciones Carrera Judicial	Duración de Jueces y Magistrados	Disciplina	Administración	Impugnación
Campeche (1981)					Jueces de primera instancia nombrados por seis años; inamovibles si son ratificados. Jueces menores duran dos años y pueden ser reelectos			Carrera judicial				
Colima (1988)			Jueces de primera instancia deben someterse a examen de oposición formulado por magistrados del STJ		El nombramiento de jueces es por seis años; inamovibles si son ratificados		Centro de Estudios Judiciales					
Chiapas (1989)			Jueces, secretarios y actuarios pueden ser nombrados por el Pleno mediante concurso, si así se acuerda. Jueces menores son nombrados preferentemente por concurso a propuesta en terna de los ayuntamientos									
Chihuahua (1989)			Vacantes de jueces de primera instancia se cubren mediante concurso de méritos. STJ realiza concurso de méritos para formar terna para nombramiento de magistrados, por falta absoluta o creación de nueva sala		Jueces: tienen un periodo de tres años; inamovibles si son ratificados por 2/3 del Pleno		Centro de Formación y Actualización Judicial					
Guerrero (1988)			Nombramiento de jueces mediante examen teóricamente de oposición, formulado por magistrados que designe el Consejo de Administración del Instituto				Instituto para el Mejoramiento Judicial	Carrera judicial				

Entidad Federativa	Denominación	Naturaleza	Integración y modo de designación	Total (Jueces/no Jueces)	Duración (miembros electos)	Funcionamiento	Escuela Judicial Dependencias y órganos auxiliares	Atribuciones Carrera Judicial	Duración de Jueces y Magistrados	Disciplina	Administración	Impugnación
Hidalgo			Vacantes de jueces de primera instancia, secretarios de acuerdos y actuarios son cubiertas según resultados de concurso de méritos y otros criterios de selección		Los jueces son inamovibles después de cuatro periodos renovables de dos años		Instituto de Capacitación e Investigaciones Jurídicas					
Michoacán							Instituto de Especialización Judicial					
Oaxaca												
Puebla												
San Luis Potosí												
Quintana Roo			Vacantes de juez de primera instancia se cubren mediante concurso de oposición. Las demás categorías de la carrera requieren examen de aptitud				Instituto de Estudios Judiciales					
Tabasco (1990)							Centro de Especialización Judicial					
Tamaulipas (1988)			Examen de méritos; se da preferencia al que haya cursado y aprobado cursos del Centro. El juez menor debe cursar y aprobar cursos		Periodo de ocho años; inamovilidad si son ratificados		Centro de Actualización Judicial					
Tlaxcala (1992)			Los integrantes de ternas que proponga el gobernador para nombramiento de jueces, deben presentar examen de oposición para la selección definitiva									
Yucatán (1992)							Instituto de Capacitación del Poder Judicial del					

Entidad Federativa	Denominación	Naturaleza	Integración y modo de designación	Total (Jueces/no Jueces)	Duración (miembros electos)	Funcionamiento	Escuela Judicial Dependencias y órganos auxiliares	Atribuciones Carrera Judicial	Duración de Jueces y Magistrados	Disciplina	Administración	Impugnación
							Estado					
Zacatecas (1987)			Concurso de oposición tomando en cuenta conducta, honradez, eficiencia y antecedentes en el Poder Judicial									

3.6.1 Breve semblanza del Consejo de la Judicatura en el Derecho Comparado.

Hasta donde contamos con información, el Consejo de la Judicatura existe nacionalmente en diversos países, sobre todo en Europa y América Latina.

El Consejo de la Judicatura es una institución de difusión relativamente reciente, que data de la segunda posguerra, aunque con importantes antecedentes desde el siglo pasado y los comienzos de éste: Italia y España; la propagación de esta institución se ha acelerado de manera significativa en las últimas dos décadas, sobre todo en nuestro continente. Muestra de ello es la comparación que realizamos en el epígrafe que antecede. Por otra parte, el siguiente cuadro muestra el año de creación del órgano, iniciando con los países precursores.

El Consejo de la Judicatura en el mundo

Europa	América Latina	Otros Países
Francia (1946)	Colombia (1955-72-79-91)	Turquía (1961)
Italia (1948)	Venezuela (1961-1988)	Sudáfrica (1993-1996)
Grecia (1975)	Perú (1969-1979-1993)	
Portugal (1976-1982)	El Salvador (1983-1991)	
España (1978)	Panamá (1987)	
Bulgaria (1991)	Paraguay (1992)	
Rumania (1991)	Ecuador (1992)	
Polonia (1992)	Costa Rica (1993)	
	Bolivia (1994)	
	Argentina (1994)	
	México (1994)	

En Brasil y Uruguay se creó la institución durante el gobierno militar, pero fue suprimida con la restauración de la democracia.

Fuente: FIX FIERRO, Héctor, "El Consejo de la Judicatura en las entidades federativas", en *Revista Diálogo y Debate*, México, Año 2, Núm. 7, enero - marzo de 1999, 1996, p. 126.

Ahora bien, en cuanto a la integración de estos Consejos citaremos únicamente dos ejemplos. Tenemos que la Constitución del Perú establece que los integrantes del Consejo Nacional de la Magistratura deben elegirse de la manera siguiente:

“1) Uno elegido por la Corte Suprema en votación secreta en sala plena. 2) Uno elegido en votación secreta por la Junta de Fiscales Supremos. 3) Uno elegido por los miembros de los colegios de abogados del país, en votación secreta. 4) Dos elegidos, en votación secreta, por los miembros de los demás colegios profesionales del país, conforme a la ley. 5) Uno elegido en votación secreta, por los rectores de las universidades nacionales. 6) Uno elegido en votación secreta, por los rectores de las universidades particulares”.¹⁶⁷

Esta fórmula fue adoptada también por Paraguay, cuyo Consejo de la Magistratura, está compuesto por:

“1) un miembro de la Corte Suprema de Justicia, designado por ésta; 2) un representante del Poder Ejecutivo; 3) un senador y un diputado, ambos nominados por su cámara respectiva; 4) dos abogados de la matrícula, nombrados por sus pares en elección directa; 5) un profesor de las facultades de derecho de la Universidad Nacional, elegido por sus pares; 6) un profesor de las facultades de derecho con no menos de veinte años de funcionamiento de las universidades privadas, elegido por sus pares”.¹⁶⁸

¹⁶⁷ Cfr., VILLANUEVA, Ernesto, “Reforma del poder judicial”, en *Asamblea. Órgano de difusión de la Asamblea de Representantes del D.F. 1ª Legislatura*, volumen 1, número 6, julio de 1995, p. 29.

¹⁶⁸ *Ibidem*, p. 30.

3.7 Jurisdicción Concurrente.

La fracción I, del artículo 104, de nuestra Constitución concede competencia a los jueces y tribunales estatales para conocer las controversias del orden civil o criminal en el ámbito de leyes federales, cuando afecten sólo intereses particulares y el actor haya seleccionado, para la tramitación del juicio o proceso, a tales órganos locales.

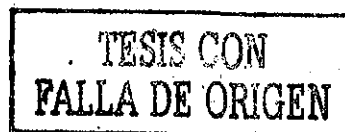
- 1) En algunas ocasiones se ha interpretado que esta posibilidad para conocer de juicios o procesos federales sólo se da en el aspecto mercantil pero la disposición es clara y debe aplicarse a todos los conflictos de orden civil o penal, siempre que se actualicen las condiciones siguientes: que verse sobre la aplicación y cumplimiento de leyes federales o de tratados internacionales, de ahí la competencia originaria de los tribunales federales.¹⁶⁹
- 2) Que sólo se afecten intereses particulares, en razón de lo cual es que surge la jurisdicción concurrente y, por tanto, la posibilidad de que, el asunto de referencia sea planteado ante los tribunales locales, siempre y cuando así lo elija la parte actora.¹⁷⁰

En relación al asunto, citamos enseguida algunos criterios sustentados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

Jurisdicción concurrente. (Es competente el juez elegido por el actor). En el artículo 104 de la Constitución general de la república, fracción I, se previene que corresponde a los tribunales de la federación conocer de las controversias del orden

¹⁶⁹ Cfr., GÁMIZ PARRAL, ob. cit., p. 316.

¹⁷⁰ Cfr., CARRANCO ZÚÑIGA, ob. cit., p. 507.



civil que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales, con la salvedad de que, cuando tales controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales locales del orden común de los estados y del Distrito Federal y territorios.

El artículo 5° de la ley de vías generales de comunicación previene que corresponderá a los tribunales federales conocer de todas las controversias del orden civil en que fuere parte actora, demandada o tercera opositora. Sin embargo, este precepto no puede prevalecer sobre lo estipulado por la referida disposición constitucional en cuanto establece jurisdicción concurrente de las autoridades judiciales del orden común y de las federales, cuando las controversias del orden civil que se susciten sobre el cumplimiento o aplicación de leyes federales sólo afecten intereses particulares, porque conforme el artículo 133 de la propia Constitución política ésta constituye la ley suprema de toda la nación y, por lo mismo, su contenido no puede desvirtuarse por leyes de jerarquía inferior, porque integra una superlegalidad que se sobrepone a las leyes federales y comunes vigentes, pudiendo entonces la parte actora elegir el juez que le satisfaga para promover el juicio respectivo y, por lo tanto, como en el caso, se promovió la controversia ante un juez de orden común, dicho funcionario es legalmente competente para seguir conociendo el asunto COMP.50/54.INF.1954.PL.,P.144.¹⁷¹

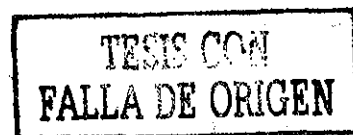
¹⁷¹ Cfr., GÁMIZ PARRAL, ob. cit., p. 316-317.

Otro criterio lo encontramos en la tesis 3ª LXXI/91, sustentada por la anterior Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Octava Época, consultable en el Semanario Judicial de la Federación, tomo VII-mayo, página 36, que a la letra dice:¹⁷²

“COMPETENCIA CONCURRENTE ENTRE TRIBUNALES FEDERALES Y LOCALES. EXISTE TRATÁNDOSE DE ASUNTOS CIVILES QUE VERSEN SOBRE LA APLICACIÓN Y CUMPLIMIENTO DE LEYES FEDERALES O TRATADOS INTERNACIONALES Y SOLO SE AFECTEN INTERESES PARTICULARES.

Establece el artículo 124 de la Constitución Federal que “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”. El artículo 104 constitucional en sus diversas fracciones prevé los asuntos que serán competencia de los tribunales de la Federación y, concretamente, en sus fracciones I y III dispone que dichos tribunales conocerán: “I. De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los Estados y del Distrito Federal... III. De aquellas en que la Federación fuese parte”: Se deriva de lo anterior que nuestra Constitución reservó para los tribunales federales el conocimiento de los asuntos del orden civil que versen sobre el cumplimiento y aplicación de leyes

¹⁷² Cfr., CARRANCO ZÚÑIGA, ob. cit., pp. 507 – 508.



federales o tratados internacionales, salvo el caso en que los mismos sólo se afecten intereses particulares pues, en tal hipótesis, existirá jurisdicción concurrente, y quedará a elección del actor escoger a un juez federal o local para que conozca del asunto respectivo.”

En este mismo tenor se encuentra el siguiente criterio:

“JURIDICCIÓN CONCURRENTE. COMPETENCIA.
(APLICACIÓN DE LEYES FEDERALES).

Aun cuando se trate de una controversia del orden civil, suscitada sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales en la que sólo se afecten intereses particulares, de acuerdo con el artículo 104, fracción I, de la Constitución General de la República, la jurisdicción es concurrente, y pueden conocer del juicio, tanto los tribunales federales, como los locales del orden común a elección del actor, y si la parte actora eligió a un Juez de Distrito ante el cual presentó su demanda, la competencia de dicho Juez debe reconocerse de acuerdo con lo dispuesto en el artículo constitucional citado y en los artículos 43 fracción I y 45 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que previenen, el 43, que los jueces de Distrito del Distrito Federal conocerán de las controversias del orden civil que se susciten entre particulares, con motivo de la aplicación de leyes federales, cuando el actor elija la jurisdicción federal, y el 45 que concede igual facultad, a los jueces de fuera del Distrito Federal.”¹⁷³

¹⁷³ *Ibidem*, p. 508.

Finalmente, citamos un último criterio:

JURISDICCIÓN CONCURRENTES.

“La jurisdicción concurrente de que habla la fracción I del artículo 104 de la Constitución Federal, en ningún caso autoriza a los tribunales locales para que, en virtud de la misma, conozcan de una controversia federal, para sustanciarla y resolverla conforme a la ley local, por lo que su actuación debe sujetarse a los preceptos sustantivos y adjetivos de la ley federal, de cuya aplicación se trata.”

Ahora sí, con el estudio de los capítulos tratados hasta ahora, creemos estar en condiciones de analizar la situación en la que se encuentra actualmente el Estado de México, circunstancia que subrayamos ya que nuestro cometido inicial fue el de determinar la conveniencia o no de incorporar los distintos tribunales existentes en el Poder Judicial y la de crear diversos organismos para modernizar la administración e impartición de justicia en esta entidad federativa. Pasemos, pues, al estudio de la primer cuestión planteada.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPITULO IV
LA ADMINISTRACIÓN E IMPARTICIÓN DE JUSTICIA
EN EL ESTADO DE MÉXICO.

Tan digna de lástima es una generación que cree que todo está hecho, como aquella que cree que todo está por hacerse.

Jesús Reyes Heróles.

4.1 Introducción.

Hoy, el reclamo de justicia adquiere plena vigencia ante una sociedad que acosada por la violencia, la inseguridad y el temor exige, con toda razón, no sólo equidad y justicia sino, además, humanismo, honestidad y preparación, a fin de enfrentar con éxito esta noble y loable labor, la de administrar e impartir justicia.

Como respuesta se realizaron en nuestra Carta Magna reformas federales que posteriormente, se plasmaron en la Constitución particular de la entidad, las cuales fueron aprobadas por la LII Legislatura del Estado, entrando en vigor en el mes de marzo del año de 1995, originándose prácticamente una nueva Constitución, en esta entidad federativa.¹⁷⁴

4.2 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

Las reformas y adiciones de las que fue objeto la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, vigentes a partir del 2 de marzo de 1995, incidieron particularmente en la estructura, organización y funcionamiento del

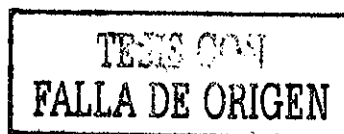
¹⁷⁴ MIRANDA CARDOSO, Luis, "La reforma del poder judicial en el Estado de México", en *Consejo de la Judicatura del Estado de México, "dos años de esfuerzo"*, Junio de 1995-Junio de 1997, p. 1.

Poder Judicial del Estado de México; ya que en un capítulo especial, análogo al federal, quedaron establecidas una serie de innovaciones cuyo objetivo fundamental fue el de mejorar las bases para alcanzar una pronta impartición de la justicia, fortalecer y mejorar la calidad de este servicio público a través de un proceso de modernización integral y acercar los tribunales a la población en general.

Estas modificaciones quedaron insertas en el Capítulo IV, secciones primera y segunda de la Constitución Particular, que en 24 artículos plasma una reforma integral al Poder Judicial del Estado. La iniciativa, que fue aprobada por unanimidad, entró en vigor el 9 de septiembre de 1995, por lo que la Ley orgánica del Poder Judicial de 12 de diciembre de 1986, quedó abrogada a partir de esta fecha.

La parte medular, de la reforma federal al poder judicial, fue la creación del flamante Consejo de la Judicatura. En el Estado de México este organismo está integrado por tres magistrados y dos jueces de primera instancia, de lo que se colige que sus miembros forman parte del poder judicial. Adicionalmente indicamos que el presidente del Tribunal Superior de Justicia, lo es también del Consejo de la Judicatura, todos los integrantes de este organismo ejercen el cargo por cinco años, excepto el presidente, y son sustituidos de manera escalonada y sin posibilidad de reelección.

Otro aspecto de la reforma judicial en la entidad lo constituyó la sustitución de la inamovilidad judicial, por una sana temporalidad en el cargo, lo que motivó la reestructuración en los cuadros del personal, ratificándose en el cargo sólo a algunos de los funcionarios. Tarea que le correspondió realizar al Consejo de la Judicatura. En la actualidad, el Tribunal Superior de Justicia está integrado por veintisiete Magistrados distribuidos en nueve Salas, tres en cada una de ellas, a diferencia de los 21 magistrados que anteriormente



integraban el pleno; la razón fue el incremento de dos Salas más, situación que permitió regionalizar las tareas jurisdiccionales del órgano.

Con fundamento en la nueva Constitución, se procedió a regionalizar el servicio de la segunda instancia procesal que tradicionalmente, desde su origen, se venía realizando exclusivamente en la ciudad de Toluca, capital del Estado.¹⁷⁵

De esta forma, se crearon tres Salas regionales: una en la ciudad de Toluca, otra en el municipio de Tlalnepantla y una más en Texcoco. En cada una existe una Sala Civil, una Sala Penal y una Sala Familiar.

Consideramos que esta nueva estructura está logrando un avance importante en la administración e impartición de justicia, principalmente de los gobernados, lo que deriva en la disminución de tiempo y gastos económicos relativos a esta instancia¹⁷⁶

4.3 Ley Orgánica del Poder Judicial

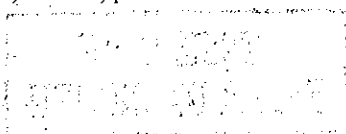
Antecedentes.

Primigeniamente, existió un Tribunal Supremo de Justicia, regulado por la Ley de Tribunales del 9 de octubre de 1812.

Luego, en la Ley Orgánica Provisional para el Arreglo del Gobierno Interior del Estado Libre, Independiente y Soberano de México de 1824, se señalaba que,

¹⁷⁵ Cfr., *Ibíd.*, p.2.

¹⁷⁶ Cfr., *Ibíd.*, p. 3.



“el poder judicial se ejercerá por los tribunales de justicia establecidos o que se establezcan”,¹⁷⁷

Esta ley contemplaba, además, instituciones tales como: los alcaldes constitucionales, los jueces letrados y una audiencia del Estado.¹⁷⁸

Por otra parte, fue en 1827, cuando la Constitución estatal otorgó competencia a los alcaldes de ayuntamiento para conocer a través de juicio verbal las demandas civiles en atención a una cuantía determinada. Por su parte, el Tribunal Supremo de Justicia, conocía de recursos de nulidad, estaba dividido en dos salas e integrado por seis miembros letrados y un fiscal. Fue este ordenamiento el que creó la institución de conciliadores.

Posteriormente, en 1855, el Estatuto Provisional para el Gobierno Interior del Estado, de 1855, determinaría la composición del Tribunal Superior de Justicia: nueve ministros y dos fiscales, en tanto que, su competencia abarcaba de las causas criminales del Gobernador, de las causas de responsabilidad del Secretario General de Gobierno y de las civiles y criminales de los magistrados y fiscales del mismo tribunal. Fue este ordenamiento el que creó la institución de los conciliadores.

¹⁷⁷ ZARZA DELGADO, Luz María, *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. Comentada*, México, LII Legislatura del Estado de México, 1996, p. 313.

¹⁷⁸ Sobre la trayectoria histórica, llama la atención lo discontinuo que ésta ha sido, pues el primer ordenamiento jurídico que rigió en el Estado, la Ley Orgánica Provisional para el Arreglo del Gobierno Interior del Estado Libre, Independiente y Soberano de México de 1824, no contempló la integración y funcionamiento del órgano jurisdiccional, tal como si ocurrió en la Constitución Política del Estado de 1827, circunstancia que tampoco fue prevista en el Estatuto Provisional para el Gobierno Interior del Estado de 1855, ni por la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México de 1861; sino hasta la Constitución de 1870 en que la Ley Suprema del Estado previó una norma específica destinada a establecer el funcionamiento e integración del Tribunal Superior de Justicia; destacando que en el antecedente más próximo a este concepto, el artículo 108 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México de 1917, reformado por decreto del 29 de diciembre de 1954, también estableció que cada una de las salas estaría integrada por tres magistrados, sin embargo no determinó el número total de salas que integrarían el Tribunal Superior de Justicia. Cfr., ORTEGA VILLA, Martha Alicia, “Del poder judicial del ejercicio de la función judicial”, en *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. Comentada*, México, 1996, p. 336.

En las cartas mexiquenses fundamentales siguientes (1861 y 1870) se señalaba que el Tribunal Superior de Justicia, estaría integrado por jueces letrados de primera instancia y jurados conciliadores. La Constitución de 1917, innova la figura de juez conciliador, subrayando que sus atribuciones estarías en el ámbito de la administración de justicia municipal.

En nuestra Constitución vigente, desde 1917 hasta 1992, hubo un constante vaivén en cuanto a la integración del Tribunal y sobre todo, con respecto a la duración de los magistrados en su cargo. Originalmente, se estableció que el Tribunal estaría integrado por nueve magistrados propietarios y tres supernumerarios, en 1923 se cambia a seis magistrados propietarios, en 1944 eran seis los propietarios más dos supernumerarios, en 1947 se vuelve a establecer que serían sólo seis magistrados, en 1954 se retoma la disposición agregando una vez más los dos supernumerarios, en 1975 se lleva a cabo la sexta reforma para señalar que serían doce magistrados numerarios y tres supernumerarios y en 1982 se aumentó el número a 16 magistrados.

Asimismo, en cuanto al tiempo de posesión del cargo, se inició con seis años para los magistrados y uno para los jueces conciliadores, en 1923 se cambia la disposición y se reduce a cuatro años, situación que prevaleció hasta 1954 cuando se vuelve a establecer el periodo de 6 años y es, a través del decreto 176 de 1975, cuando se declara que los magistrados serían inamovibles y sólo podían ser privados de sus puestos por faltas u omisiones graves o por incapacidad física o mental. Un año después, se reforma una vez más el artículo 101, que a la letra determinaba:

“los magistrados del Tribunal Superior de Justicia serán inamovibles transcurridos seis años de ejercicio”.¹⁷⁹

¹⁷⁹ Cfr., ORTEGA VILLA, ob. cit., p. 318-319.

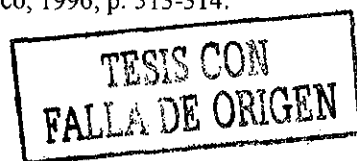


En resumen, el Tribunal Superior de Justicia mexiquense quedó integrado por jueces de primera instancia y jueces menores municipales (1992).¹⁸⁰

Ahora bien, entre los aspectos más relevantes que se incluyeron en el texto podemos mencionar los siguientes:

- Se incorpora a la ley, el Consejo de la Judicatura del Estado de México.
- Se determinan tres regiones geográficas para las Salas Regionales.
- Se regula el sistema de carrera judicial.
- Se establece la división de funciones administrativas y jurisdiccionales del Consejo de la Judicatura y del Pleno del Tribunal Superior de Justicia.
- Se precisan las atribuciones del Consejo de la Judicatura.
- Se amplían las responsabilidades de los servicios públicos del poder judicial y se aumentan las sanciones.
- Se crean las bases legales para la organización y funcionamiento del Instituto de Capacitación y Especialización Judicial.
- Los permisos de los Magistrados, por causa de enfermedades se limitan a un año.

¹⁸⁰ Cfr., ZARZA DELGADO, Luz María, "Del poder judicial del ejercicio de la función judicial", en *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. Comentada*, México, 1996, p. 313-314.



- La separación de los Magistrados que exceda de dos meses, que no sea por causa de enfermedad, da lugar a una nueva designación.
- Se crea la Dirección de Peritos del Tribunal Superior de Justicia.
- Se establece el departamento de oficialía de partes y estadística.
- Se mejora el texto del articulado de la Ley.

Sin duda, uno de los aspectos más importantes fue la creación del Instituto de Capacitación y Especialización Judicial, que está formado con una planta docente de alta calidad y capacidad técnica y profesional. Ellos, actualmente se encuentran impartiendo los cursos permanentes de formación, los cuales constituyen toda una innovación en la rama judicial de la entidad, ello significa que la única forma de acceso para ocupar algún cargo en la judicatura es a través de un previo y riguroso examen de oposición.¹⁸¹

Así, el Instituto, en coordinación con la Universidad Autónoma del Estado de México han impartido, a la fecha, diversos diplomados sobre legislación penal (incluyendo sus reformas), especialidades en materia civil y penal, y una maestría en administración de justicia; dirigidos a jueces de cuantía menor y jueces de primera instancia, así como a magistrados.

Más aun, la cuestión relativa a la carrera judicial, otorga a los servidores judiciales la oportunidad de ascender, en atención a los siguientes, factores como son: los años de experiencia, los estudios realizados, los cursos recibidos, así como también, la evaluación de la labor efectuada en el desempeño de sus funciones; aunado a ello, como ya se señaló, la obligación de presentar y

¹⁸¹ Cfr., MIRANDA CARDOSO, ob. cit., p. 4.

aprobar, en su caso, el examen de oposición, tanto para los de nuevo ingreso, como para el personal ya existente.¹⁸²

Se creó un fondo auxiliar para la administración de justicia, que permitió una transformación integral en la infraestructura material, en tanto que, las Salas y los juzgados fueron dotados de los más avanzados equipos computacionales.

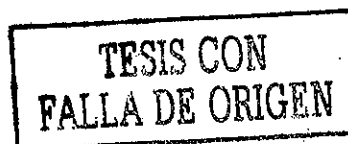
4.4 Estructura del Poder Judicial del Estado de México.

Determinaba la Ley Orgánica del Poder Judicial de la entidad que los jueces de primera instancia y los de cuantía menor serán los necesarios para el despacho pronto y expedito de los asuntos que les correspondan en los distritos judiciales y en los municipios del Estado (Art. 89), a saber, 13 salas y 201 juzgados.¹⁸³

De acuerdo con el informe presentado por el presidente del Tribunal Superior de Justicia, en el año 2000, los asuntos iniciados ascendieron a 144,835, datos que permitieron que esta institución de impartición de justicia, mantuviera la misma tendencia durante el periodo 1995-2000, con una ligera variación, que actualmente es del 6%, y que en números reales significó 10,358 asuntos menos que en el anterior período.

¹⁸² Cfr., *Ibidem*, p. 5.

¹⁸³ Cfr., Cfr., ZARZA DELGADO, Luz María, *ob. cit.*, p. 318.



La estructura actual del órgano judicial es la siguiente:

5 Salas en Tlalnepantla – 2 Civiles, 2 Penales y una Familiar.

5 Salas en Toluca – 2 Civiles, 2 Penales y una Familiar.

3 Salas en Texcoco – Una por cada materia.

Juzgados de Primera Instancia – 127

Civiles	55
Familiares	24
Penales	47, y
Mixto	1

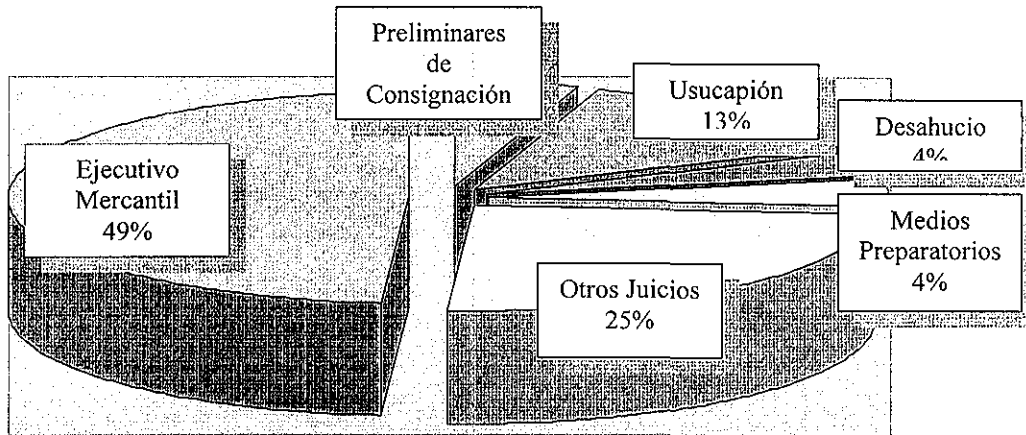
Juzgados de Cuantía Menor – 74

26 Civiles
26 Penales, y
22 Mixtos

Datos concretos, proporcionados directamente por el Poder Judicial del Estado de México, en el periodo comprendido entre noviembre de 1999 y octubre de 2000, reportaron que la incidencia de asuntos tramitados tanto en las Salas como en los Juzgados en materia civil ascendieron a 76,062; en tanto que, en materia familiar la suma fue de 27,151 y, 41,622, en materia penal.

La siguiente gráfica nos muestra los porcentajes que correspondieron a la cantidad citada en el párrafo anterior, respecto a los juicios civiles tramitados, que son: a) juicios ejecutivos mercantiles, b) diligencias preliminares de consignación, c) usucapión, d) desahucio, e) medios preparatorios a juicio en general, y f) otros juicios.





FUENTE: VILICAÑA ESTRADA, Abel, "Función jurisdiccional", en *Poder Judicial del Estado de México. Informe de labores 2000*.

Por otra parte, en el mismo periodo analizado la suma de resoluciones y sentencias dictadas por magistrados y jueces ascendió a 55,449.

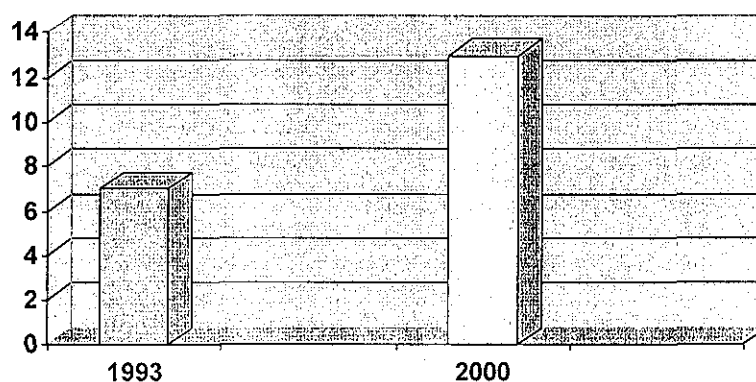
El dato nos permite observar que existió un incremento de 1,858 resoluciones respecto al año de 1999, asimismo, se terminaron por otros motivos 67,007 asuntos, lo que implica que se concluyeron entre ambas formas, un total de 119,456 procesos.

Creemos que esta estructura del Poder Judicial del Estado de México cumple de manera pronta, imparcial y completa con la obligación de impartir justicia, toda vez que se observa mediante los registros existentes en la propia institución que de los 600 mil asuntos tramitados durante los últimos cinco años, se han concluido en promedio 550,000. No obstante, como bien dice el jurista Abel Villicaña, en materia de justicia todo es perfecto e inacabado.¹⁸⁴

Veamos, ahora, el siguiente cuadro que refleja el incremento de salas en el Poder Judicial de la entidad mexiquense entre los años de 1993 a 2000, en las distintas áreas del derecho, y cuyo objetivo evidentemente fue el de terminar con el rezago de expedientes acumulados y hacer más eficiente las funciones de dicho órgano.

¹⁸⁴ Cfr., VILICAÑA ESTRADA, Abel, "Función jurisdiccional", en *Poder Judicial del Estado de México. Informe de labores 2000*, pp. 7-8.

Incremento de Salas



FUENTE: VILICAÑA ESTRADA, Abel, "Función jurisdiccional", en *Poder Judicial del Estado de México. Informe de labores 2000*.

En este orden de ideas, señalamos a continuación la estructura que prevalece actualmente en el Poder Judicial del Estado de México.

PLENO

Mgdo. Lic. Abel Villicaña Estrada

Presidente

Región Toluca

Primera Sala Civil

Mgdo. Lic. Luis Miranda Cardoso

Presidente

Mgdo. Lic. Héctor Hernández Tirado

Mgdo. Lic. Román Rosales Reyes

Segunda Sala Civil

Mgdo. Lic. Tobías Serrano Gutiérrez

Presidente

Mgdo. Lic. José de Jesús Álvarez Díaz

Mgdo. Lic. Eduardo Enrique Medina Bobadilla

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Primera Sala Penal

Mgda. Lic. Aracely Juárez Torres

Presidenta

Mgdo. Lic. Sergio Ramón Macedo López

Mgdo. M. en D. Jesús Jardón Nava

Segunda Sala Penal

Mgdo. Lic. Jorge Reyes Santana

Presidente

Mgdo. Lic. Leobardo Miguel Martínez Soria

Mgdo. M. en D. Alfonso Velázquez Mejía

Sala Familiar

Mgdo. Lic. José Luis Vázquez Ramírez

Presidente

Mgda. Lic. Esthela González Contreras

Mgdo. Lic. Alfredo Albarrán Martínez

Región Tlalnepantla

Primera Sala Civil

Mgda. Lic. Gloria Ramírez Esquivel

Presidenta

Mgdo. Lic. Ariel de la O Martínez

Mgda. Lic. Sara Deyanira Pérez Olivares

Segunda Sala Civil

Mgda. Lic. María Dolores Ovando Consuelo

Presidenta

Mgdo. Lic. Ramón Ortega Urbina

Mgdo. Lic. Perfecto Díaz Maldonado

Primera Sala Penal

Mgdo. Dr. en D. Gonzalo A. Vergara Rojas

Presidente

Mgdo. Mtro. en D. Alejandro Naime González

Mgdo. Lic. Gonzalo Rescala González



Segunda Sala Penal

Mgdo. Lic. José López Maya Presidente
Mgdo. Lic. Mario Juan Pablo Ramírez Orozco
Mgdo. Lic. Plutarco Rosales Morales

Sala Familiar

Mgda. Lic. Virginia Dávila Limón Presidenta
Mgda. Lic. Ma. del Rocío F. Ortega Gómez
Mgdo. Lic. Baruch Delgado Carbajal

Región Texcoco

Sala Civil

Mgdo. Lic. Cristina Cruz García Presidente
Mgda. Lic. Julieta Ma. E. Angüas Carrasco
Mgdo. Lic. Miguel Ángel Tourlay Guerrero

Sala Penal

Mgdo. Dr. en D. Arturo Baca Rivera Presidente
Mgdo. Lic. Alejandro Edgar Rosales Estrada
Mgdo. Lic. Miguel Ángel Arteaga Sandoval

Sala Familiar

Mgdo. Lic. Benito Flores Méndez Presidente
Mgdo. Lic. Joaquín Mendoza Esquivel
Mgda. Lic. Verónica Torres Romero¹⁸⁵

La estructura referida encuentra su fundamento en lo dispuesto por el artículo 94 de la Constitución Local, que dispone el funcionamiento del Tribunal Superior de Justicia en pleno y en salas regionales. No obstante, no

¹⁸⁵ Cfr., *Ibidem.*, pp. 80-82.

está por demás indicar que el Tribunal Superior de Justicia funciona en pleno y en salas regionales.

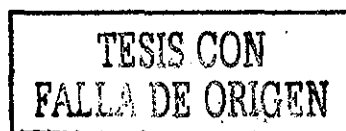
El pleno está integrado por todos los magistrados y cada una de las salas, por tres magistrados.¹⁸⁶ Aunque es de destacarse que lo trascendente de este precepto radica en la descentralización del Tribunal Superior de Justicia. Es este punto el que merece mayor reflexión, pues es uno de los más sobresalientes a la reforma constitucional estatal, en lo que se refiere al Poder Judicial.

En efecto, la razón de que el Tribunal Superior de Justicia funcione en pleno o salas regionales, obedece al imperativo de satisfacer las necesidades de justicia de la colectividad conforme lo ordena el texto constitucional federal, relativo a que la justicia debe impartirse de manera pronta y expedita.

Es por ello que se determinó la creación de salas regionales, ya que es innegable que en el Estado de México se concentre un porcentaje importante de la población que integra la República Mexicana y por consiguiente en él se aglutinan fenómenos sociales y económicos complejos y diversos que se traducen en conflictos entre particulares cuya solución requiere de la intervención del órgano jurisdiccional.

Creemos que es una tarea fundamental de la autoridad política ya que la función jurisdiccional constituye un punto decisivo dentro de la dinámica social, pues estriba en decidir o poner término a un conflicto, y por lo tanto, la función jurisdiccional tiene como punto de partida tanto la necesidad de satisfacer el valor de justicia que debe imperar en todo orden social, así como la plena confianza y seguridad del ciudadano en que se verá satisfecha esta necesidad.

¹⁸⁶ Cfr., ORTEGA VILLA, ob. cit., p. 335.



En consecuencia, para garantizar el orden social, su estabilidad y permanencia, es preciso que la función jurisdiccional se realice de modo tal que cumpla con la garantía consagrada en el artículo 17 de la Constitución federal, y para tal efecto se crearon las salas regionales, pues la concentración de las salas en la capital del Estado implicaba para la población el tener que desplazarse, mayor cantidad de tiempo y cierto desembolso económico.¹⁸⁷

4.5 Consejo de la Judicatura

La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura del Estado de México, conforme a las bases que señala la Constitución de la entidad y las leyes respectivas.¹⁸⁸

El Consejo de la Judicatura del Estado de México, se integra por:¹⁸⁹

- I. Un Presidente, que será del Tribunal Superior de Justicia;
- II. Dos magistrados electos mediante insaculación; y
- III. Los jueces de primera instancia electos mediante insaculación.¹⁹⁰

Si contrastamos este dato con la institución homóloga federal tenemos que esta se compone por siete integrantes, de ellos, cuatro miembros del Poder Judicial y los tres restantes son designados de la siguiente forma: uno por el poder ejecutivo y dos por el legislativo a través de la Cámara de Senadores, en

¹⁸⁷ Cfr., *Ibidem*, pp. 336-337.

¹⁸⁸ Cfr., OLIVARES PLATA, Carlos, "Del Consejo de la Judicatura del Estado de México", en *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. Comentada*, México, 1996, p. 374.

¹⁸⁹ *Constitución del Estado Libre y Soberano de México* (2001).

¹⁹⁰ Cfr., OLIVARES PLATA, *ob. cit.*, pp. 377 - 378.

tanto que, como ya dijimos en el Estado de México se integra por cinco personas, todas ellas pertenecen al Poder Judicial.

La diferencia importante no está en el número de personas que concurren al Consejo, sino en la forma en que la norma prevé su incorporación, es decir, la Constitución federal sí incluye la designación por parte de otro poder ajeno al judicial. De tres funcionarios en el Consejo referido; dos designaciones corresponden al senado y otra, al Presidente de la República.

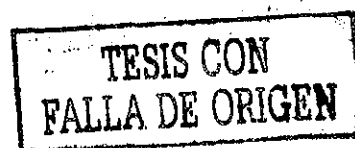
Al respecto, Mario Melgar Adalid formula las siguientes cuestiones: ¿cómo es que la designación de estas personas por dos poderes distintos al poder judicial no rompe el principio de la división de poderes?, ¿no constituirá una intromisión de dos poderes ajenos al judicial en su ámbito de atribuciones?.

El propio jurista contesta que con esta forma de integración, el Consejo de la Judicatura se beneficia de la pluralidad y evita la endogamia, que es una forma de conservadurismo, además, indica que no se trata de representantes ni de personas que adquieran obligaciones con los poderes ejecutivo o legislativo; si no que, por el contrario, son personas que contraen obligaciones, únicamente, con el poder judicial.¹⁹¹

Por nuestra parte consideramos impropio que gente ajena del órgano forme parte de él, es decir, no hay razón de fondo en el que se justifique la presencia de los poderes ejecutivo y legislativo en la integración de un órgano tan importante y especializado como lo es el encargado de velar por la independencia de los jueces y magistrados.

Afortunadamente, la Constitución particular del Estado de México no repite esta forma de integración; y todos los funcionarios de Consejo de la

¹⁹¹ Idem.



Judicatura son integrantes del Poder Judicial, lo que asegura, la independencia de sus decisiones.¹⁹²

Actualmente, el Consejo de la Judicatura se encuentra integrado de la siguiente forma:

Mgdo. Lic. Abel Villicaña Estrada

Presidente;

Lic. Rigoberto González Torres

Magistrado Consejero;

Lic. José Castillo Ambriz

Magistrado Consejero;

Lic. T. Isaías Mejía Ávila

Juez Consejero;

Lic. Miguel Ángel Pulido García

Juez Consejero;

Lic. Guillermo Estrada Carrasco¹⁹³

Secretario de Acuerdos del Pleno y del Consejo de la Judicatura.

Por su parte, el artículo 5° de la Ley orgánica del Poder Judicial del Estado de México enuncia cuáles son los auxiliares de este órgano:¹⁹⁴

- I. Los Presidentes, Síndicos y Delegados Municipales;
- II. La Policía Judicial y los Cuerpos de Seguridad Pública Estatal o Municipales;

¹⁹² Cfr., *Ibidem*, pp. 379 – 380.

¹⁹³ Cfr., VILICAÑA ESTRADA, *ob. cit.*, pp. 80 – 82.

¹⁹⁴ *Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México* (2001).

- III. El Director General de Prevención y Readaptación Social y los Servidores Públicos de esa Dirección;
- IV. El Director General del Registro Público de la Propiedad y los Registradores;
- V. El Director, los Delegados Regionales y los Oficiales del Registro Civil;
- VI. Los Notarios y los Corredores Públicos;
- VII. Los Intérpretes y los Peritos;
- VIII. Los Servidores Públicos de carácter técnico de las dependencias del Poder Ejecutivo y el personal académico o de investigación científica o tecnológica de las Instituciones de Educación Superior del Estado, que designen éstas, que puedan desempeñar el cargo de Perito;
- IX. Los Síndicos e Interventores de quiebras y de concursos;
- X. Los Tutores, Curadores, Depositarios, Albaceas y los Interventores Judiciales, en las funciones que les sean asignadas por la ley; y
- XI. Los demás a quienes las leyes les confieran ese carácter.



4.6 Ejercicio de la función judicial.

El correlativo de este artículo, que le da forma a uno de los pilares del gobierno estatal, es el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuya fracción tercera se establece que el “Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas”, por lo que el artículo 88 de la Constitución Local, cumple con esta disposición federal. Asimismo, no debemos soslayar que el artículo 94 del mismo ordenamiento nacional, es el equiparable del que nos ocupa¹⁹⁵

Tenemos pues que el ejercicio del Poder Judicial del Estado, como lo hemos venido refiriendo, se deposita en un órgano denominado Tribunal Superior de Justicia, en juzgados de primera instancia y en juzgados de cuantía menor, que conocerán y resolverán las controversias que se susciten en el territorio de la entidad, aplicando las leyes federales que establezcan jurisdicción concurrente y de las locales en materia penal, civil, familiar, así como de los tratados internacionales previstos en la Constitución Federal (artículo 88).

La Ley Orgánica del Poder Judicial de la entidad establecerá las bases para la formación y actualización de funcionarios, así como para el desarrollo de la carrera judicial, la cual se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia.

Por otra parte, el artículo 89 de la Constitución de la entidad precisa que el Tribunal Superior de Justicia se integra por el número de magistrados que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial y ocuparán el cargo por quince años, pero serán sustituidos de manera escalonada.¹⁹⁶

¹⁹⁵ Cfr., ZARZA DELGADO, ob. cit., cit., pp. 312 – 313.

¹⁹⁶ Cfr., *ibidem*, p. 318.

4.7 Requisitos para ser magistrado.

Con vista al artículo 116, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tenemos que los magistrados integrantes de los Poderes Judiciales deberán reunir los requisitos señalados por el artículo 95 de esta Constitución; es decir, son los mismos que se requieren para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La Constitución de la entidad dispone en el artículo 91, los requisitos que deben cubrirse para ser magistrado del Tribunal Superior de Justicia.¹⁹⁷ Analicemos, brevemente, las fracciones de este numeral:

“I. Ser ciudadano del Estado,¹⁹⁸ mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos y con vecindad efectiva de tres años;”

El sentido de la disposición nos parece apropiado. El requisito de ser ciudadano del Estado precisa que el aspirante al cargo debe ser una persona que conoce la problemática de la entidad, es decir, las dificultades más comunes o más frecuentes entre los habitantes del Estado.

¹⁹⁷ *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México* (2001).

¹⁹⁸ La constitución Local, en su artículo 28 establece que son ciudadanos del Estado los habitantes del mismo que tengan esta calidad conforme a la Constitución Federal, y que además reúnan la condición de mexiquenses o vecinos a que se refiere esta Constitución.

Para efecto de lo anterior es importante señalar que significa mexiquense y vecino.

El artículo 23 de la Constitución Local establece lo siguiente: Son mexiquenses: I. Los nacidos dentro del Territorio, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres; II. Los nacidos fuera del Estado, hijo de padre o madre nacidos dentro del territorio del Estado; y, III. Los vecinos, de nacionalidad mexicana, con 5 años de residencia efectiva, e ininterrumpida en el territorio del Estado. Se entenderá por residencia efectiva, el hecho de tener domicilio fijo donde se habite permanentemente.

Artículo 25. Son vecinos del Estado: I. Los habitantes que tengan cuando menos seis meses de residencia fija en determinado lugar de la entidad con el ánimo de permanecer en él; y II. Los que antes del tiempo señalado manifiesten a la autoridad municipal su deseo de adquirir la vecindad y acrediten haber hecho la manifestación contraria ante la autoridad del lugar donde tuvieron inmediatamente antes su residencia.

Asimismo, establece que deberá tener vecindad efectiva de tres años, o sea que durante los últimos treinta y seis meses haya conocido de las modificaciones a la legislación y sobre todo a las reformas que tendría que aplicar en el desempeño de sus labores como magistrado.

En cuanto al requisito de ser mexicano por nacimiento, se debe al hecho de lo que el cargo de magistrado implica, es decir, la serie de actividades y de intereses personalísimos fundamentales que implican la confianza en todo un sistema y un país, actividades que no podrían ser llevadas a cabo por un extranjero que desconoce la historia, idiosincrasia y problemática de que adolecen sus conciudadanos mexicanos y concretamente los mexiquenses.

“II. Tener más de 35 años de edad;”

Al establecer la edad de más de treinta y cinco años, se cumple con lo señalado por nuestra Carta Magna y, además, supone la responsabilidad y madurez necesarias para definir y sostener un criterio en el desempeño de la actividad encomendada, así como cierta antigüedad dentro de la práctica profesional que seguramente se traducirá en experiencia y seguridad la función jurisdiccional.

“III. Haber servido en el Poder Judicial del Estado o tener méritos profesionales y académicos reconocidos;”

Esta fracción se refiere a haber prestado sus servicios en el Poder Judicial del Estado, la razón de ser la encontramos en el consecuente conocimiento de la legislación de la materia que esto implica, la experiencia adquirida y, sobre todo, el criterio adquirido dentro de este poder, inclusive por las alternativas que pudiera establecer en el ofrecimiento de nuevos criterios encaminados a que día con día la legislación debe ser reformada en beneficio de

la ciudadanía. Lo cual sólo puede sustituirse por méritos profesionales o académicos indiscutibles.

“IV. Poseer título profesional de licenciado en derecho expedido por las instituciones de educación superior legalmente facultadas para ello, con una antigüedad mínima de 10 años al día de la designación;”

Suponemos que los principios fundamentales para el desempeño de cualquier actividad, aunque mínimos, se adquieren en una academia o a través de un arte, oficio o simplemente a través de una actividad que se desarrolla con frecuencia, en este aspecto el título profesional de licenciado en derecho a que se refiere el comentado artículo, otorga a la sociedad la seguridad de que la persona está preparada para el desempeño de la actividad a la cual aspiró, apoyándose éste en los conocimientos adquiridos durante el proceso de preparación académica.

En la misma fracción se establece que dicho título deberá ser expedido por instituciones de educación superior legalmente facultadas para ello, esto se traduce en el sentido de que no todas las instituciones cumplen con los planes de estudio que establece la Secretaría de Educación Pública o la Universidad Autónoma del Estado de México.

Es consecuencia, es totalmente necesario que el título de licenciado en derecho esté avalado por una institución legalmente facultada para expedirlo, traducido esto en que es la prueba irrefutable de que el sustentante cumplió con los requisitos que establece la fracción del artículo de mérito.

La antigüedad referida en esta fracción es considerada en el sentido de que los conocimientos para desempeñar un cargo serían adquiridos durante

RELEVO AL ALIAT

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

este lapso, lo que se traduce en la capacidad indispensable del aspirante para el desempeño del cargo.

“V. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratara de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena;”

Pretende otorgarse mayor confianza en los depositarios de la acción judicial, en el sentido de que no cualquier persona puede desempeñarse como magistrado sino, solo aquellos que gozan de excelente reputación, porque en el caso contrario, ya no jurídicamente sino más aún lógicamente, no sería posible que el juzgador o administrador de justicia fuera una persona que haya cometido alguno o varios delitos, circunstancia que restaría enorme credibilidad a calidad moral de todo el sistema judicial mexiquense.

“VI. No ser Secretario del despacho, Procurador General de Justicia del Estado, Senador, Diputado federal o local, o Presidente Municipal, a menos que se separe de su puesto un año antes del día de su designación.”

En esta fracción encontramos que el aspirante a magistrado no debe ocupar los cargos referidos a menos que se separe de él, con un año de anticipación al que ha sido asignado, este requisito obedece al impedimento de mantenerse ocupado dentro de otro cargo, pues la magistratura requiere del tiempo y preparación necesarios.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

De esta forma, tenemos que la separación del cargo, un año antes de la designación, es con el objeto de iniciar su preparación y de evitar algún conflicto de intereses, evitando con ello, utilizar un cargo tan honroso como instrumento de prácticas políticas no deseables.

4.8 Privación del cargo.

El artículo 90 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México establece que los magistrados del Tribunal Superior de Justicia sólo podrán ser privados de sus cargos por la Legislatura del Estado en cualesquiera de las siguientes circunstancias; a) a petición del Consejo de la Judicatura, b) por faltas u omisiones graves en el desempeño de sus funciones, c) por mala conducta o bien, d) porque estén incapacitados física o mentalmente. La propia ley determinará el procedimiento correspondiente.

El artículo 90 de la Carta Local fue influenciado sin duda por nuestra Carta Magna, por lo que respecta a la destitución de funcionarios judiciales federales aunque se observa una evolución, puesto que el precepto original consignó dos motivos: la mala conducta y la responsabilidad por delitos comunes y por infracciones oficiales, en los términos de los diversos artículos 109 y 111 de la misma Carta federal. Fix Zamudio comenta que el concepto de mala conducta fue tomado del artículo tercero de la Constitución de los Estados Unidos de 1787, que recogió la tradición angloamericana sobre la duración de los jueces en sus funciones en tanto observen buena conducta (*good behavior*).¹⁹⁹

El mismo precepto original configuró la destitución por mala conducta, no sólo de los ministros de la Corte, sino respecto de los restantes jueces

¹⁹⁹ "Artículo 94" en *Derechos del pueblo mexicano. México a través...* Ob. cit., p. 803.



federales, por medio de un procedimiento que se iniciaba a petición del presidente de la República y que se tramitaba también en dos instancias ante la Cámara de Diputados y el Senado federal. En 1944 se adicionó un último párrafo al citado artículo 111 Constitucional para facultar al mismo presidente de la República para que, antes de pedir la destitución de un juez federal lo oyera en privado, a efecto de apreciar en conciencia la justificación de la solicitud. Esta disposición, señala Fix Zamudio, se calificó como “confesión laica”.²⁰⁰ El sector mayoritario de la doctrina consideró inconveniente la destitución por mala conducta, puesto que menoscababa la independencia judicial.

En la reforma constitucional de diciembre de 1982, que modificó todo el título cuarto de la Carta Federal, se conservó el sistema de destitución de los ministros de la Suprema Corte por delitos comunes, a través de lo que se califica como “declaración de procedencia” ante la Cámara de Diputados, regulado actualmente por el artículo 111 constitucional; pero en cambio se suprimió el juicio de responsabilidad por mala conducta de los funcionarios judiciales federales, desafortunadamente varios estados de la República como es el caso del Estado de México, contempla la causal de “mala conducta”, para privar de sus cargos a los Magistrados, muy sano resultaría omitir esta causal por lo subjetivo del término.

Conforme al Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, la palabra “mala”, denota lo contrario al bien, hace referencia a lo ilícito o deshonesto,²⁰¹ en tanto que, la voz “conducta”, refiere la forma cómo los hombres gobiernan su vida y dirigen sus acciones;²⁰² En tal sentido podemos afirmar que cuando se hace alusión a la frase “mala conducta”, indudablemente

²⁰⁰ Idem.

²⁰¹ Cfr., Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, ob. cit., p. 1295.

²⁰² Ibidem., p. 535.

nos estamos refiriendo a “una o más acciones ilícitas llevadas a cabo por una o más personas determinadas”.

Hacemos este análisis del concepto “mala conducta” dado que no hay disposición jurídica en el Estado de México que nos defina qué se entiende por mala conducta; para abundar en el tema consideramos necesario hacer brevemente un recorrido de la responsabilidad de los servidores públicos judiciales en nuestro país.

Antecedentes.

Miguel Ángel Fernández y José Luis Soberanes Fernández, acotan que,

“ . . . en la ley 6, título 4, partida 3, de la magna obra de Alfonso X . . . había un término legal para dictar sentencia. Si se pronunciaba fuera de él, la sentencia seguía siendo válida, pero entonces se imponía al juez un castigo.”²⁰³

Los mismos autores determinan que en la Constitución Mexicana de 1824 (artículo 139), quedó contemplada la forma y términos para “juzgar a los individuos” (ministros) de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin embargo, aunque no se encuentra contenida la frase “mala conducta”, creemos que entre tal expresión y la responsabilidad de los ministros existió un nexo muy importante.²⁰⁴

Posteriormente, en el artículo 108 de la Constitución de 1857, quedó precisado que en las demandas del orden civil quedaban descartados tanto el

²⁰³ FERNÁNDEZ DELGADO, Miguel Ángel y SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, “Antecedentes históricos de la responsabilidad de los servidores públicos en México”, en CODIGO ETICO DE CONDUCTA, México, IJ-UNAM-SECODAM, 1994, p. 27.

²⁰⁴ Cfr., Ibidem., p. 35.



fueron, como la inmunidad para cualesquiera funcionario público, lo que significó que los miembros del Poder Judicial quedaran incluidos en tal expresión.²⁰⁵

Tales consideraciones quedaron plasmadas en los artículos 109, 113 y 114 de la Constitución de 1917,²⁰⁶ disposiciones que a la postre y con motivo de las modificaciones que observaron esos artículos quedaron, finalmente, condensados en los artículos 109, fracción III, 113 y 114, párrafo tercero de nuestra Constitución. Normatividad que dio origen a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos tanto a nivel federal, local y municipal.²⁰⁷

Evidentemente el objetivo de la creación del régimen de responsabilidades de carácter administrativo fue el de salvaguardar la legalidad, la honradez, la lealtad, la imparcialidad y la eficiencia en el desempeño de las funciones, empleos, cargos y comisiones públicas, tal como se desprende de los artículos constitucionales invocados en líneas anteriores.

Ahora bien, debido a que este importante tema es analizado más adelante, por lo pronto únicamente acotamos que es viable impulsar las propuestas que realiza Patiño Rodríguez, respecto al mismo, las cuales consisten en:

²⁰⁵ Cfr., *Ibidem.*, p. 39.

²⁰⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917).

²⁰⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2002). Por su parte, en la evolución del artículo 109 de nuestra Carta Magna, se llevó a cabo en 1928 una importante reforma, que consistió en la incorporación de facultades al presidente de la República de conocer las peticiones que eventualmente fuesen presentadas ante las Cámaras de Senadores y de Diputados, relacionadas con la destitución de jueces federales, así como los del Distrito Federal; facultades que en 1982 fueron suprimidas con motivo de otra reforma al dispositivo constitucional referido. Cfr., *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, 4ª ed., LV-Legislatura, México, Porrúa, 1994.

“Primero. Establecer en todo el país, tanto en el fuero federal como en el orden común, un régimen disciplinario que permita identificar en forma rápida y sin tantos formulismos, los actos de corrupción o mala fe en las resoluciones judiciales. En los casos de extrema gravedad, sancionar penalmente a los culpables.

“Segundo. Disponer mediante la reforma legal, facultades para valorar dentro del procedimiento, los hechos irregulares en su justa dimensión, tomando en cuenta la ventaja que se presenta debido a los sólidos conocimientos profesionales, en la rama del derecho y la basta experiencia que caracteriza a los servidores judiciales, estableciéndose la deficiencia de la queja a favor del justiciable.

“Tercero. Denominar el catálogo de infracciones, ya no como faltas administrativas sino como faltas oficiales, significando con ello, que por la profesionalización del servidor público a que se refiere el punto anterior, se encuentran en ventaja sobre el justiciable que lo acusa, pues en la mayoría de los casos, los quejosos no cuentan con el apoyo de abogado, por su situación económica.

“Cuarto. Instrumentar en la Ley de Responsabilidades un sistema que además de la sanción a que se haga acreedor el funcionario infractor se determine con claridad la obligación de reparar el daño causado, cuando éste fuere posible, e implementarse un sistema ágil para hacer efectivo el pago de daños y perjuicios causados al ofendido, empero si resultare insolvente el servidor público, entonces proceda repercutir contra el Estado como obligado subsidiario por la

responsabilidad que le resulte derivada de la dependencia y por haber realizado una deficiente selección del funcionario en cuestión.

“Quinto. Concentrar todas disposiciones relativas a las obligaciones de los servidores públicos encargados de la impartición de justicia en un solo cuerpo legal que sería la Ley de Responsabilidades, en donde se establecieran los mecanismos eficientes para sancionar administrativamente a todo aquel que se desvíe de una clara y recta aplicación de la justicia. Esta nueva ley regiría sólo para el Poder Judicial, ya que las actuales Leyes de Responsabilidades por ser aplicables a funcionarios y empleados de los tres poderes y de los organismos descentralizados, son demasiado amplias y no tienen la suficiente precisión cuando se trata de funcionarios y empleados que se desempeñan en la actividad jurisdiccional.

(...)

“Octavo. Establecer una campaña de difusión a efecto de que las quejas se presenten directamente ante la autoridad judicial que corresponda.

“Noveno. Proporcionar los recursos suficientes a los Poderes Judiciales de los Estados, para que puedan cumplir cabalmente, con sus funciones, mediante la reforma que establezca un porcentaje como mínimo del Presupuesto de Egresos, que lo solicitamos desde la Declaración de Querétaro en 1994, pues de no ser así, todo quedará en buenos propósitos pues las irregularidades y las malas prácticas se inician por los raquíticos

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1994
MAY 20 1994

salarios que perciben los empleados y funcionarios menores del Poder Judicial.

“Décimo. La reforma no sólo debe considerar el cambio a la ley a las estructuras de las instituciones, sino también a las actitudes de la sociedad que hagan más fácil la convivencia pacífica de los mexicanos. Caminemos hacia la búsqueda de reformas para la justicia, que no sólo entren y renueven las páginas de los Códigos y de las Leyes, sino que también se adentren e iluminen el pensamiento y la conducta de todos los individuos. Hagamos que las personas ejerzan sus derechos, pero que también cumplan con sus obligaciones para que desterramos la impunidad, que muchas veces es generada y provocada por los mismos integrantes de la sociedad, que para no cumplir con sus responsabilidades, derivadas de sus propios actos pretenden burlas las disposiciones legales.²⁰⁸

Los anteriores principios determinan que el juez debe tener una formación interdisciplinaria que le permita una apertura a los problemas generales y una fácil inserción de su tarea en la sociedad; especialmente debe el magistrado conocer de economía y de recursos humanos, para encontrarse en condiciones de atender más adecuadamente la creciente complejidad y la internacionalización de los conflictos de negocios que se presentan ante los estrados, examinándolos en un contexto que exceda la visión aislada de las circunstancias del caso.²⁰⁹

Finalmente, consideramos prudente delinear el perfil del juzgador conforme a los nuevos tiempos: a) Profundo amor a la verdad; b) Acertada

²⁰⁸ Cfr., PATIÑO RODRÍGUEZ, ob. cit., pp. 253-255.

²⁰⁹ Cfr., ALONSO DE MARCO, ob. cit., pp. 9-10.

elección de carrera; c) Afición al trabajo; d) Atención firme, sostenida y acomodada a los objetos y circunstancias; e) Atinado ejercicio de las diversas facultades del alma; f) Prudencia en el fin y en los medios; g) Conocimiento de las propias fuerzas, sin presunción ni pusilanimidad; y h) Dominio de sí mismo, sujetando las pasiones a la voluntad, y la voluntad a la razón y a la moral.²¹⁰

4.9 Impedimentos.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México de 1917 dispuso, en su artículo 103, la prohibición de reunir dos o más magistrados en el Tribunal Superior de Justicia que fueran familiares entre sí. Los grados que abarcaba la disposición son los siguientes: a) por consanguinidad, en línea recta, sin limitación de grado; b) en línea colateral hasta el cuarto grado y por afinidad hasta el segundo grado.

La disposición, que ahora comentamos, trascendió hasta nuestros días, se encuentra vigente en el artículo 92 de la Constitución Local.

Ahora bien, si cotejamos el artículo que se estudia con los dispositivos similares de las Constituciones estatales, podemos decir que solamente existen cuatro entidades federativas que disponen esta prohibición: Chihuahua, Oaxaca, Tamaulipas y Zacatecas. Veamos el contenido de los artículos específicos que nos interesan de estas Constituciones:

El artículo 106 de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Chihuahua dispone:

²¹⁰ HUERTA BARRERA, Teresita Reñón, "Juzgadores y reformas al poder judicial" en *Revista Ameinape. La Administración de justicia en México*. número 3, enero-junio de 1997, Pág. 264

“Artículo 106.- “Nunca podrán desempeñar su función simultáneamente en el Tribunal magistrados que entre sí sean cónyuges, parientes consanguíneos en línea recta o colateral dentro del cuarto grado. Tratándose de afines, la prohibición comprende la línea recta y la colateral dentro del segundo grado”.²¹¹

Del contenido de esta disposición, observamos que limita, en una forma más amplia, cualquier interés personal que pueda existir en las decisiones del Supremo Tribunal de Justicia por influencia de parentesco, afinidad o matrimonio.

La Constitución Local del Estado de Oaxaca, en el artículo 122, establece la limitación que comentamos en semejantes términos tal como se señala la Constitución de la entidad mexiquense.²¹²

Por su parte, la Constitución de Tamaulipas, contiene la limitación en el artículo 112, que a la letra dice:

“no podrán formar parte del Tribunal tres o más magistrados que sean parientes entre sí, por consanguinidad hasta el cuarto grado inclusive, y por afinidad hasta el segundo”, sin embargo, es pertinente hacer mención que en esta entidad, excepcionalmente se permite que dos parientes entre sí, ya sea por consanguinidad o por afinidad (en el primer caso hasta el cuarto grado ya sea en línea recta o colateral y en el segundo caso por afinidad también en línea recta o colateral) pueda

²¹¹ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua (2001).

²¹² Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca (2001).

formar parte de ese Supremo Tribunal de Justicia, ya que solamente limitan a partir del tercer pariente.²¹³

La Carta Fundamental Zacatecana, en su artículo 66, establece los requisitos para ser magistrado del Tribunal Superior de Justicia y, precisamente, la fracción V, señala el impedimento que analizamos, no tener parentesco de consanguinidad hasta el tercer grado con los demás magistrados del Tribunal Superior, ni con el Procurador General de Justicia. Como podemos observar, en esta Constitución queda establecida una restricción más amplia en cuanto al parentesco consanguíneo, ya que no establece la distinción en línea recta o colateral, pero la amplía a la relación de parentesco con el Procurador General de Justicia que depende del poder ejecutivo. En este orden de ideas podemos considerar que en esta entidad federativa existe una flexibilidad en el tenor del parentesco por afinidad, no refiriendo en este renglón ninguna limitante.²¹⁴

Ahora bien, si los magistrados nombrados no se presentan a ocupar sus cargos dentro del término que fija la Ley serán reemplazados por quien conforme a los ordenamientos deba hacerlo, cesando desde luego en sus funciones a los magistrados anteriores, según lo dispone el artículo 93 de la Constitución Política del Estado de México.

En cuanto al tema son pocas las Constituciones en la República que establecen algo al respecto, entre las que se encuentran: Colima, Chihuahua y Michoacán, documentos en los que se prescribe que cuando los magistrados no se presenten a tomar posesión de su cargo, continuarán quienes se encuentren desempeñándolo hasta que tomen posesión los que se nombren para tales efectos, constituyendo una tendencia contraria a los lineamientos contenidos en

²¹³ Constitución Política del Estado de Tamaulipas (2001).

²¹⁴ Constitución Política del Estado de Zacatecas (2001).



nuestra Carta mexiquense. En el caso de Zacatecas, la Constitución únicamente contempla las faltas temporales.

Por otra parte, la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México, en su artículo 21, establece que,

“si la persona nombrada no se presentare a rendir protesta, sin causa justificada, dentro del término de diez días hábiles a partir de la fecha de la notificación de su nombramiento, éste se dejará sin efecto y se procederá a realizar una nueva designación.”²¹⁵

La movilidad en el poder judicial se manifiesta claramente en este artículo, puesto que aún cuando no se presentaren los magistrados nombrados, los anteriores serán removidos, previendo así cualquier práctica de enquistamiento vitalicio que, en muchos de los casos, propician deshonestos intereses que sólo benefician a las partes que lo fomentan.

Nosotros observamos, una vez mas, que la esencia de esta disposición tiende a profesionalizar y eficientar cada vez más la administración y aplicación de la justicia, además de permitir el continuo transitar por los Supremos Tribunales de Justicia de la entidad a diversos profesionales del derecho.

4.10 Competencia del pleno del Tribunal Superior de Justicia.

La competencia del máximo órgano judicial de la entidad, abarca los siguientes aspectos:

²¹⁵ Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México (2001).



a) Iniciar leyes o decretos en lo relativo a la administración de justicia; b) Determinar el ámbito territorial en el que se ejercerán su competencia las salas regionales y los juzgados; y c) Dirimir los conflictos de competencia que se susciten entre las salas regionales del Tribunal (Art. 95).²¹⁶

4.10.1 Competencia de las Salas Regionales del Tribunal Superior de Justicia.

En segunda instancia, el Tribunal de Alzada conocerá de los asuntos que determinen los ordenamientos legales aplicables y resolverá los conflictos de competencia que se susciten entre los jueces del Estado (Art. 96).

4.10.2 Competencia de los Órganos dependientes del Poder Judicial del Estado de México.

La competencia de los órganos que integran el Poder Judicial se determina por los siguientes criterios.

- I. La materia. Es el criterio que se instaura en virtud de la naturaleza jurídica del conflicto objeto de litigio, o por razón de la naturaleza de la causa, es decir son todas las cuestiones jurídicas que constituyen la materia litigiosa del proceso. Este criterio toma en consideración la creciente necesidad de conocimientos especializados respecto de las normas sustantivas que tutelan los intereses jurídicos involucrados en el debate sujeto a juzgamiento,

²¹⁶ *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México* (2001); Véase, también, SALOMA PALACIOS, Mónica, "Del poder judicial del ejercicio de la función judicial", en *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. Comentada*, México, 1996, p. 338.

así encontramos órganos que conocen de materia civil, familiar, penal, mercantil, etc.

- II. Territorio. En el Estado de México el trabajo judicial se divide en porciones o demarcaciones denominadas distritos judiciales, otorgándosele a cada órgano judicial un espacio territorial sobre el que ejerce su jurisdicción.
- III. Cuantía. Este criterio responde al valor económico que pueden revestir los negocios judiciales; naturalmente hay problemas que no tienen traducción monetaria, estableciendo la Ley Orgánica del Poder Judicial a que juzgado o tribunal compete conocer del asunto con relación a este criterio.
- IV. Grado. También conocido como jerarquía o instancia, este se refiere a los órganos de primera y segunda instancia o grados, lo que se traduce en la existencia de enjuiciamiento biinstancial. Propiamente dicho es la posibilidad de que el asunto judicial se pueda llevar ante órganos de otra jerarquía. En el Estado de México sólo se contemplan dos instancias o grados: en la primera instancia básicamente es de conocimiento y decisión, de la cual conocen los jueces de cuantía menor o los jueces de primera instancia, en tanto que en la segunda, los actos por lo general son de revisión y decisión, en este caso conocerá el Tribunal Superior de Justicia a través de sus diversas salas.²¹⁷

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

²¹⁷ Cfr., ESTRADA MALACÓN, Mario Alberto, "Del poder judicial del ejercicio de la función judicial", en *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. Comentada*, México, 1996, pp. 360-361.

4.10.2.1 Competencia de los jueces de primera instancia de lo civil.

La Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México, determina que los jueces de primera instancia de lo civil, conocerán:²¹⁸

- I. De los juicios civiles y mercantiles cuando el valor del negocio exceda de 500 veces el salario mínimo vigente en el área geográfica respectiva, o cuando no sea susceptible de cuantificarse en dinero, con excepción de los que correspondan al derecho familiar si hubiere en el lugar, juzgado de esta materia;
- II. De los actos de jurisdicción voluntaria relacionados con inmatriculaciones, informaciones de dominio o *ad perpetuam* y juicios donde se ejerciten acciones posesorias, cualquiera que sea el valor del negocio;
- III. De la diligencia de exhortos, cartas rogatorias, suplicatorias, requisitorias y despachos en materia civil o mercantil que envíen los jueces del estado, de otras entidades federativas o del extranjero, que se ajusten a la ley procesal del Estado.
- IV. De las diligencias preliminares de consignación, cuando el valor de los bienes o la cantidad que se ofrezca, exceda del monto señalado en la fracción I, de este artículo; y
- V. De los demás asuntos cuyo conocimiento les atribuyen las leyes.



²¹⁸ Cfr., Idem.

4.10.2.2 Competencia de los jueces de primera instancia de lo familiar.²¹⁹

Conocen asuntos de jurisdicción voluntaria y contenciosa relacionados con el derecho familiar:

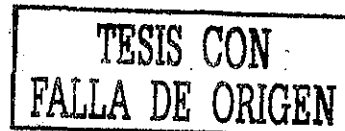
- De los juicios sucesorios;
- De las diligencias preliminares de consignación en materia familiar;
- De la tramitación de exhortos, cartas rogatorias, suplicatorias, requisitorias y despachos relacionados con el derecho familiar que envíen los jueces del Estado, de otras entidades federativas o del extranjero, que se ajusten a la ley procesal del Estado; y
- De los demás asuntos familiares cuyo conocimiento les atribuyen las leyes.

4.10.2.3 Competencia de los jueces de primera instancia en materia penal.²²⁰

- I. Conocen todos los procesos de este ramo, con excepción de los que correspondan al conocimiento de los jueces de cuantía menor;
- II. También llevan a cabo la tramitación de exhortos, cartas rogatorias, suplicatorias, requisitorias y despachos en materia penal que le envíen los jueces del Estado, de otras entidades federativas o del extranjero, que se ajusten a la ley procesal del estado.

²¹⁹ Cfr., Idem.

²²⁰ Cfr., Idem.



4.10.3 Jueces de cuantía menor.²²¹

Dispone el artículo 103 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México que los jueces de cuantía menor ocuparán el cargo por tres años, con posibilidades de ser ratificados por otro periodo. Tendrán la competencia que fije la Ley Orgánica del Poder Judicial y demás ordenamientos aplicables y ejercerán su jurisdicción en el ámbito territorial que determine el pleno del Tribunal.

Adicionalmente la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México establece que en cada Distrito judicial habrá el número de juzgados de cuantía menor que determine el Consejo de la Judicatura, los cuales ejercerán su jurisdicción en el ámbito territorial que determine el pleno del Tribunal Superior de Justicia y tendrán competencia para conocer y resolver:

I. En materia civil y mercantil:

- a) Del procedimiento verbal o escrito de todos los juicios civiles o mercantiles, cuyo monto no exceda de 500 veces el salario mínimo vigente en el área geográfica respectiva, exceptuando los asuntos que son de la competencia de los jueces de primera instancia.
- b) De las diligencias preliminares de consignación, incluso pensiones alimenticias, cuando el valor de la cosa o la cantidad que se ofrezca no exceda de 500 veces el salario mínimo vigente en el área geográfica respectiva. En los casos de prestaciones periódicas deberá estarse a lo dispuesto en el Código de Procedimientos Civiles.

²²¹ Cfr. Idem.

II. En materia penal, de los delitos que tengan como sanción:

- a) Apercibimiento.
- b) Caución de no ofender.
- c) Pena alternativa.
- d) Multa en los términos que establece el código de la materia.
- e) Prisión y multa en los términos que establezca el código de la materia, independientemente de cualquier otra sanción.

4.10.4 Distritos Judiciales.²²²

Independientemente de las diferentes vertientes de la administración de justicia, cabe señalar que desde la época colonial, se ha denominado “Distrito Judicial”, al ámbito de competencia territorial de los tribunales. Entrelazados ambos conceptos nos permiten establecer que la función jurisdiccional será desarrollada por los tribunales en un determinado territorio, estableciendo la adscripción y número de los magistrados y jueces que habrán de fungir en el mismo, de acuerdo a su competencia.²²³

Para efectos de la administración de justicia, el Estado de México se divide en los distritos judiciales que establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial, la cual determina también sus cabeceras e integración territorial (Art. 105).

²²² Cfr., Idem.

²²³ Cfr., Ibídem., pp. 371 – 372.



Un aspecto importante de la eficiencia de la administración de justicia reside en la planeación necesaria para ubicar especialmente los tribunales, de modo que la carga de trabajo de los distintos órganos se distribuya proporcional y equitativamente a favor de la población los costos de acceso a la justicia.²²⁴

Me explico, para que la impartición de justicia sea pronta y expedita, los tribunales deben estar instalados en lugares estratégicos y de fácil acceso para los justiciables, por lo tanto, deben contar con una adecuada jurisdicción territorial.

A *contrario sensu*, el órgano jurisdiccional que no esté instalado en un sitio de fácil acceso o cuya competencia territorial no esté adecuadamente configurada, impartirá justicia no pronta ni expedita, complicándose en consecuencia para los justiciables.²²⁵

Este artículo resulta especialmente interesante y trascendente, conforme a los siguientes razonamientos: en el seno de las Comisiones de Dictamen de la LIII Legislatura Local, el suscrito como miembro de la diputación formuló una propuesta para reformar y adicionar, respectivamente, los artículos 10 y 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México, a efecto de que se creara el Distrito Judicial de Ecatepec de Morelos, cuya jurisdicción correspondería al municipio del mismo nombre. El pronunciamiento se realizó en atención a los argumentos que a continuación enuncio:

En aquella ocasión en la etapa expositiva precisé, entre otras cuestiones, que en 1917 la Constitución de nuestra entidad contempló la creación de 16 Distritos, que sirvieron a su vez, de base para crear los distritos judiciales que

²²⁴ Cf. FIX FIERRO, *La eficiencia* . . . ob. cit., , p. 59.

²²⁵ Cf. BONILLA LÓPEZ, Miguel, "El artículo 17 constitucional y la distribución territorial de los tribunales", en *Iniciativa*, año 2, número 6, Enero – Marzo 2000, p. 121.

hasta entonces existían, pero la realidad histórica evidenciaba que la población se había incrementado y con ello, también, los expedientes judiciales.

Señalamos que el municipio de Ecatepec de Morelos es en la actualidad el municipio más poblado de la República Mexicana y por ende de nuestra entidad; no obstante, de acuerdo al artículo 11 fracción XIII de la Ley Orgánica del Poder Judicial vigente en el año de 1991, formaba parte del Distrito Judicial de Tlalnepantla.

Asimismo, expresamos que en el Distrito Judicial de Tlalnepantla, durante el periodo de 1997 a 1998 se habían iniciado 52,550 expedientes,²²⁶ en tanto que en 1998, el municipio de Ecatepec de Morelos, a través de los juzgados que tienen residencia en su territorio, ingresaron más de 10,000 asuntos; si analizamos el número de asuntos que se integraron en otros distritos judiciales de la entidad en el mismo año, observamos que en Distrito Judicial de Temascaltepec se iniciaron 823 asuntos, en el de Sultepec 457, en el de Jilotepec 1,160, en el del Oro 1,591, en el de Ixtlahuaca 1,919 y en el de Zampango 1,742, situación que nos permitió evidenciar que en el municipio de Ecatepec de Morelos, se enlistaron considerablemente más asuntos que la suma de los seis distritos judiciales referidos.

Sin soslayar el hecho de que Ecatepec ya contaba con juzgados civiles, penales, familiares, así como un centro de readaptación social.

Fue de esta manera, como la Comisión de Dictamen de la Cámara de Diputados de la LIII Legislatura, asintió la oportuna necesidad de crear el Distrito Judicial de Ecatepec de Morelos. Los diputados de estas Comisiones argumentaron en aquella ocasión:

²²⁶ *Gaceta del Gobierno del Estado de México*, 24 de diciembre de 1999, p. 162.



“coincidimos con el proponente en la necesidad de atender las demandas de la creciente población de esa zona del Estado de México, favoreciendo con ello la propia impartición de justicia”.²²⁷

En términos semejantes se pronunció el Diputado José Guadalupe Ruiz Hernández propuso la creación del Distrito Judicial de Nezahualcóyotl, conformado por Nezahualcóyotl, Chimalhuacán y La Paz, situación que también fue aprobada.

En este contexto, la nueva estructura de Distritos Judiciales quedó conformada de la siguiente manera:

Distrito I – Chalco

- A.- Chalco
- B.- Ixtapaluca
- C.- Amecameca

Distrito II – Cuautitlán

- A.- Cuautitlán
- B.- Cuautitlán Izcalli

Distrito III – Ecatepec

- A.- Ecatepec
- B.- Coacalco

Distrito IV – El Oro

- A.- El Oro
- B.- Atlacomulco

²²⁷ ÁVILA VILLEGAS, Eruviel, “Exposición de motivos de la iniciativa de Ley para reformar los artículos 10 y 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México, presentada en el seno de la LIII Legislatura del Estado de México, en 1999.

Distrito V – Ixtlahuaca

A.- Ixtlahuaca

Distrito VI – Jilotepec

A.- Jilotepec

Distrito VII – Lerma

A.- Lerma

Distrito VIII – Nezahualcóyotl

A.- Nezahualcóyotl

B.- Chimalhuacán

C.- La Paz

Distrito IX – Otumba

A.- Otumba

C.- Tecámac

Distrito X – Sultepec

A.- Sultepec

Distrito XI – Temascaltepec

A.- Temascaltepec

Distrito XII – Tenango del Valle

A.- Tenango del Valle

B.- Tianguistenco

Distrito XIII – Tenancingo

A.- Tenancingo

Distrito XIV – Texcoco

A.- Texcoco

Distrito XV – Tlalnepantla

A.- Tlalnepantla

B.- Naucalpan

C.- Atizapán

D.- Huixquilucan

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

NO SE
PUEDE
REPRODUCIR

Distrito XVI – Toluca

A.- Toluca

B.- Metepec

Distrito XVII – Valle de Bravo

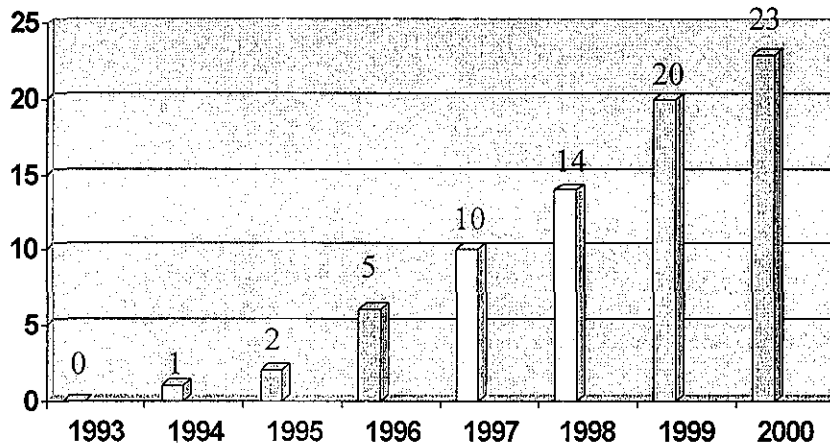
A.- Valle de Bravo

Distrito XVIII – Zumpango

A.- Zumpango

Veamos, ahora, la siguiente gráfica, en la que se observa el incremento en el número de juzgados del Poder Judicial del Estado de México, durante el periodo comprendido de 1993 a 2000. Lo que demuestra la sensible preocupación de los gobiernos de la entidad por que la administración e impartición de justicia sea cada vez mejor y a favor de los gobernados.

**Edificios de Juzgados
en Funcionamiento**



**FUENTE: VILICAÑA ESTRADA, Abel, "Función jurisdiccional",
en Poder**

Judicial del Estado de México. Informe de labores 2000.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

4.10.5 Las instancias judiciales en el Estado de México.

La palabra instancia tiene dos acepciones, a) una, general, b) otra particular:

- a) Instancia general, es aquella que expresa cualquier petición, solicitud o demanda que se hace a la autoridad.
- b) Instancia especial, es el ejercicio de la acción judicial desde la demanda hasta la sentencia definitiva.

La primera instancia inicia y se desarrolla ante el juez inferior, esto es, ante los jueces de primera instancia o jueces de cuantía menor, conforme a su competencia.

La segunda instancia inicia y se desarrolla ante el Tribunal de Apelación (salas), en este caso, el Tribunal Superior de Justicia, cuando alguna de las partes se inconforma con la resolución dictada por el juez inferior.

Cabe señalar que anteriormente existía una tercera instancia, la cual consistía en la reproducción de la acción, ante un Tribunal más elevado.

Es pertinente subrayar que el artículo 98, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, pugna con lo establecido en nuestra Constitución Federal, ya que da la posibilidad de tres instancias tratándose de juicios criminales, no haciendo indicación alguna por lo que se refiere a los demás juicios, contraviniendo esta disposición, el ordenamiento local analizado, el cual en términos generales establece un máximo de dos instancias en cualquier negocio judicial, y aunque ya quedó precisado que en la realidad procesal los juicios tienen como máximo dos instancias y que, una tercera

pareciere un exceso de autorización en la Constitución Federal, es cierto que la norma local en comento, debería ajustarse a nuestra ley suprema, dando la posibilidad de una tercera instancia cuando menos en los juicios de naturaleza criminal.²²⁸

Este principio constitucional fue recogido por seis estados de la República a saber: Durango, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Zacatecas y Puebla.

Finalmente, acotamos que las Constituciones locales de Durango y Nuevo León establecen un máximo de tres instancias, en tanto que el resto de las entidades federativas solo dos.

4.11 Acondicionamiento físico de los Tribunales.

Respecto del acondicionamiento del espacio físico de los recintos donde se administra e imparte justicia existe una creencia muy extendida en muchos países en el sentido de que la modernización de la administración de justicia se encuentra estrechamente ligada a la construcción de edificios, así como el equipamiento con computadoras y máquinas fotocopadoras.

Algunas veces se añaden salarios más altos, una nueva legislación y una mejor formación. Si bien, mejorar únicamente la calidad de las instalaciones físicas es raramente la respuesta para el complejo problema de una administración de justicia ineficaz, no menos cierto es que el mejoramiento de las instalaciones y entorno de trabajo pueden a menudo contribuir a una más alta motivación y productividad de los jueces.

²²⁸ Cfr., ESTRADA MALACÓN, ob. cit., pp. 349-351.

Por citar un ejemplo, en algunos tribunales de Caracas los litigantes y el foro tienen que hacer una cola de dos horas para subir al ascensor del edificio del tribunal, solo para que les digan que la persona con la que ellos habrían de entrevistarse está ocupada, fuera de su despacho o ausente durante ese día.

Este tipo de maltrato —que no es de ninguna manera algo raro ya que en la práctica se extiende a muchos países— perjudica gravemente el rendimiento de los tribunales, hiere los sentimientos de los usuarios del sistema y, en general, deteriora la imagen del sistema judicial.

En otros países, los jueces tienen que compartir el mismo despacho, sin intimidad para trabajar o para hacer llamadas telefónicas, solo porque el edificio de los juzgados no tiene suficientes oficinas.

Otro problema es la falta de bibliotecas y archivos adecuados ya que la calidad de un tribunal puede ser medida por la calidad de su biblioteca y archivos.²²⁹

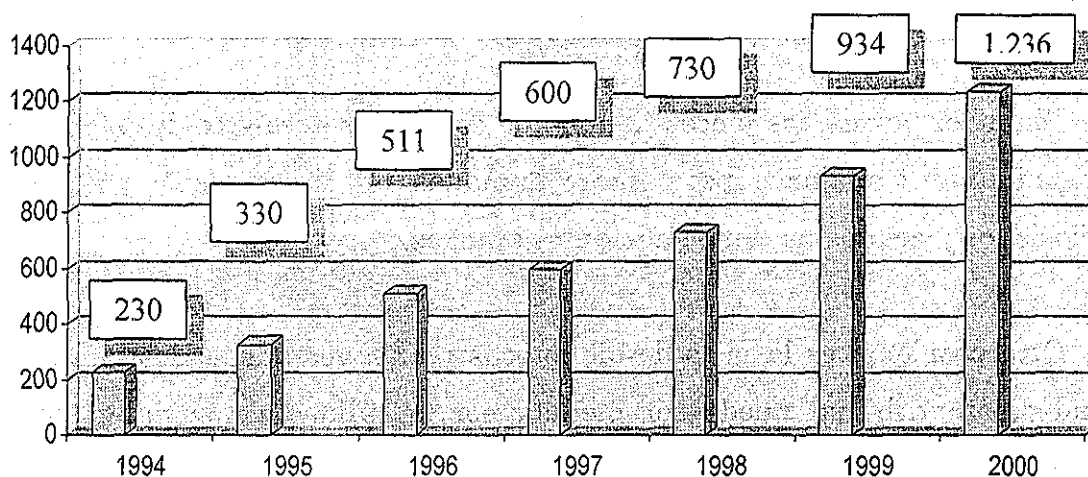
En fin, lo que se busca son espacios físicos adecuados para cada uno de los rubros nacionales, quietud en las Salas, un mínimo de confort y limpieza, mobiliario y equipo acorde y funcional, que se traduzca todo ello en dignidad para los jueces.²³⁰

²²⁹ En el Reino Unido, cuando Lord Denning cumplió 80 años alguien le preguntó a que atribuía el hecho de que fuera considerado el mejor juez inglés desde Lord Mansfield. Contestó que tenía la mejor biblioteca sobre derecho de todos los jueces. Fuera cual fuera la modestia de aquella respuesta, lo cierto es que contiene una gran parte de verdad. Cfr. *Idem*.

²³⁰ En Egipto, los juzgados tienen la tradición de cerrar durante la mayor parte del verano, porque el aire acondicionado todavía no se instalaba en las salas de los tribunales. En Albania los jueces tienen que trabajar y escuchar las argumentaciones en los vestíbulos de los edificios públicos. Véase, SHIHATA, Ibrahim, ob. cit., p. 420 y ss.

Por lo pronto, la siguiente gráfica nos muestra el incremento de equipos de cómputo con que se dotó al Poder Judicial del Estado de México, entre los años de 1994 a 2000.

Automatización de los servicios Equipos de computo



FUENTE: VILICAÑA ESTRADA, Abel, "Función jurisdiccional", en Poder Judicial del Estado de México. Informe de labores 2000.

Los argumentos que hasta aquí se han esgrimido nos permitirán comprender de manera más sencilla los temas que a continuación analizaremos, evidentemente nos permitimos acotar que los hemos utilizado como una justificación necesaria para nuestros propósitos

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Federico Reyes-Heroles en una interesante "opinión" publicada en "El Universal"²³¹ nos aporta un dato que nos debe preocupar y ocupar a todos, señala que sólo el 10% de la población esta satisfecha con la forma como funciona la justicia en el país, mientras que 86% está insatisfecha de cómo funciona, sin duda, después de la liberación de quienes delinquieron aquel día 11 de julio, se incrementó en varios puntos porcentuales la insatisfacción de cómo funciona la justicia en México, lo más lamentable es que el Ejecutivo Federal siga influenciando a los "estados libres y soberanos" hoy en día cuando supuestamente esto iba a cambiar.

Antes de explicar brevemente los acontecimientos que se suscitaron en el municipio de San Salvador Atenco, Estado de México, nos permitiremos anotar algunos datos que creemos resultan de interés. Según, Miguel Ángel Granados Chapa, la voz "Atenco", significa a la orilla del agua,²³² sin embargo, durante el lapso de tiempo en que se desarrollaron los lamentables acontecimientos que iniciaron el 11 de julio en la región oriente del estado de México. Esta situación permitió observar, en voz de algunos especialistas políticos, que ese municipio, el de Atenco, no se encontraba a la orilla del agua, sino del fuego, precisamente por la tensión que se generó durante los doce meses que abarcó el conflicto.²³³

En efecto, el 21 de octubre de 2001 el presidente Vicente Fox Quesada expidió un Decreto, que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de octubre ese mismo año, por el cual se expropiaron por causa de utilidad pública varias superficies de tierra pertenecientes a diversos núcleos de población agrarios con el propósito evidentemente de materializar la promesa

²³¹ "Agenda equivocada" en *El Universal*, 30 de julio de 2002, p. A21.

²³² Cfr., "Atenco, municipio rebelde", en *Reforma*, 14 de julio de 2002, p. 21 A.

²³³ Idem.

acerca de la construcción del nuevo aeropuerto, constituyendo este acto administrativo el detonante por el cual los Comisariados Ejidales de esos núcleos agrarios afectados en un afán por nulificar los efectos jurídicos del decreto presidencial iniciaron una serie de acciones que enseguida comentaremos. Por lo pronto, repasemos el siguiente cuadro en el que se indican los pueblos que resultaron afectados por la Resolución presidencial, la superficie de tierra que se expropiaría a cada uno de ellos, el número de campesinos que integran cada una de las comunidades, la suma de la indemnización a pagar a cada ejido afectado, así como las Secretarías de Estado involucradas con sendo proyecto, que en el caso concreto serían dos: la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

TERRENOS EXPROPIADOS Y MONTO DE INDEMNIZACIONES				
<i>Nombre del Ejido/ Municipio</i>	<i>Superficie expropiada/ has.</i>	<i>No. De ejidatarios</i>	<i>Modo de indemnización</i>	<i>Adjudicación Secretaría de Estado</i>
San Salvador Atenco / Atenco	1,078-58-68	1,482	125'329,687.00	Semarnat / SCT
Chimalhuacán / Chimalhuacán	311-72-00	398	22'443,840.00	Semarnat
San Martín / Texcoco	145-157-9	38	10'451,368.80	Semarnat
Col. Francisco I. Madero / Atenco	290-80-56	326	20'938,003.20	Semarnat / SCT
Santa Isabel Ixtapan / Atenco	1,252-14-13	601	90'154,173.60	Semarnat / SCT
San Bernardino / Texcoco	101-08-45	Tierras de uso común	25'271,125.00	Semarnat
Santiago Cuautlalpan / Texcoco	133-79-57	78	21'525,648.40	Semarnat
San Felipe y Santa Cruz de Abajo / Texcoco	243-38-70	Tierras de uso común	17'523,928.80	Semarnat
Magdalena Panoaya / Texcoco	23-73-89	24	5'724,097.60	Semarnat
Huexotla / Texcoco	91-82-39	57	16'122,572.80	Semarnat
Tocuila / Texcoco	471-18-48	315	33'925,305.60	Semarnat
Nexquipayac / Atenco	888-69-88	677	78'018,018.00	Semarnat / SCT
San Francisco Acuexcomac / Atenco	127-76-73	148	31'941,825.00	Semarnat
Tocuila / Texcoco	128-28-92	83	9'236,822.40	SCT
San Francisco Acuexcomac / Atenco	103-07-19	148	25'767,975.00	SCT

Fuente: Méndez, Enrique y Rivera, María, La Jornada, 12 de julio de 2002, p. 17

Decíamos que los Representantes ejidales de los pueblos que resultarían afectados por el decreto expropiatorio iniciaron diversas acciones cuyo propósito fue, evidentemente, desalentar la construcción de la magna obra aeroportuaria; sin embargo, es preciso subrayar que desde la publicación del decreto algunos núcleos agrarios sí consintieron la afectación de sus respectivas superficies de

tierra, en tanto que otros no, por ejemplo, el pueblo de San Salvador Atenco. Estos últimos (apoyados desde el inicio del movimiento, por estudiantes de la Universidad de Chapingo, miembros del CGH e integrantes del Frente denominado “Francisco Villa”) se inconformaron contra la Resolución presidencial, entre otras razones, por la oferta realizada por parte de las autoridades federales las cuales pretendían pagarles a siete pesos el metro cuadrado de tierra. Como quiera que haya sido, concretamente las acciones que llevaron a cabo los ejidos inconformes se acotan a las siguientes: a) la instauración de juicios de garantías y, b) una serie de marchas de protesta ante diversas oficinas públicas, en las que se permitieron relucir sus respectivas armas (machetes y palos).

Sin que se avizorara, desde su inicio, ningún tipo de acuerdo conciliatorio entre los ejidatarios inconformes y las autoridades federales, el jueves 11 de julio de dos mil dos, los campesinos del municipio de San Salvador Atenco — quienes constituían el grupo más radical del movimiento social— asistieron a un evento en Teotihuacan, con una actitud de franca provocación, a interceptar al Gobernador del Estado de México, Lic. Arturo Montiel Rojas, quien cada semana realizaba giras de trabajo al interior del estado, procedieron y bloquearon la carretera Texcoco – Lechería “en los puntos de Atenco, Acuexcomac y Texcoco”,²³⁴ como otra medida tendiente a desalentar el propósito del gobierno federal acerca de la construcción del nuevo aeropuerto. La situación desencadenó diversos acontecimientos: el despliegue de la fuerza pública del Estado de México y la puesta a disposición de los principales líderes del núcleo agrario de San Salvador Atenco; la reacción inmediata por parte de los campesinos a través de la cual tomaron como rehenes a varios funcionarios de la procuraduría mexiquense, bajo la amenaza de prenderles fuego si sus peticiones no eran atendidas; un número considerable de campesinos

²³⁴ Cfr., “En la línea”, en *El Universal*, 14 de julio de 2002, p. A 10.



heridos;²³⁵ sujetos pasivos ajenos al conflicto (500 unidades de transporte de carga) que resultaron también afectados por haber quedado atrapados con motivo del bloqueo de la autopista, que tuvo como resultado pérdidas millonarias porque las diversas cargas de alimentos y otros productos no llegaron a tiempo a sus respectivos destinos.²³⁶

Si bien, como argumenta Guillermo Valdés Castellanos²³⁷ y Francisco Cárdenas Cruz,²³⁸ la intransigencia e ineptitud del presidente Fox y de su gabinete de gobierno para ofrecer alternativas de solución al conflicto desencadenado por el decreto expropiatorio, no debemos soslayar tampoco la postura radical de los campesinos pertenecientes al municipio de Atenco, y esto hay que subrayarlo, toda vez que sus líderes enarbolando la bandera de la injusticia contra el acto expropiatorio desplegaron con su proceder actos constitutivos de delitos, violando flagrantemente la ley, avasallando derechos de terceros ajenos al conflicto, argumentando enseguida que son “presos de conciencia” cuando en realidad la verdad es muy distinta.

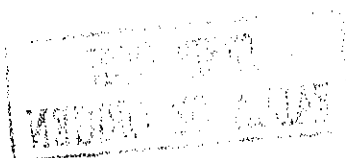
Sin embargo, como es del dominio público —por haberse difundido a través de los distintos medios de comunicación a nivel nacional— esta serie de atropellos fue “negociada” para evitar confrontaciones de mayor envergadura, así, es que fueron puestos en libertad los líderes ejidatarios de San Salvador Atenco, quienes por su parte, como gesto de gratitud dejaron libres a los rehenes que se encontraban en su poder —aunque después declararían que en

²³⁵ La periodista Sara Sefchovich, indica que la muerte del campesino José Enrique Espinoza Juárez, que resultó lesionado en el enfrentamiento del conflicto del 11 de julio de 2002, murió debido a una insuficiencia renal como consecuencia del cuadro crítico que el campesino presentó originado por su padecimiento de la enfermedad conocida como diabetes mellitus no; así, por las lesiones recibidas en tal enfrentamiento. Cfr., “Una inesperada lección de Atenco”, en *El Universal*, 8 de agosto de 2002, p. A 20.

²³⁶ Cfr., “Los rehenes que nadie toma en cuenta”, en *Milenio*, 15 de julio de 2002, p. 8.

²³⁷ Cfr., “Atenco”, en *Milenio*, 15 de julio de 2002, p. 20.

²³⁸ Ante la actitud violenta asumida por parte de los ejidatarios del municipio de San Salvador Atenco, el jurista Ignacio Burgoa, quien patrocinó a tales ejidatarios contra el decreto expropiatorio, reprobó tales actos, declarando, incluso, la posibilidad de continuar defendiéndolos. Cfr., “Violencia en San Salvador Atenco y en Ciudad Juárez”, en *El Universal*, 12 de julio de 2002, p. A9.



realidad tenían la calidad de “huéspedes”—, los delitos calificados como “graves” nunca existieron, o mejor dicho se desvanecieron,²³⁹ provocado, quizás, por las presiones que el Gobernador del Estado de México recibió por parte del presidente Fox, en tanto que, Ángel Trinidad Ferreira, precisa que Arturo Montiel, gobernador de ese Estado, durante la secuela del conflicto siempre refrendó en todo momento su voluntad al diálogo, a la conciliación y a las soluciones políticas, como únicas vías para dirimir la controversia que nos ocupa.²⁴⁰

Veamos el cuadro que nos ofrece Israel Dávila, que ilustra los nombres de las personas que fueron detenidas el día 15 de julio de dos mil dos y los delitos por los que fueron consignadas cada una de ellas a los órganos jurisdiccionales del Estado de México:

EJIDATARIO	DELITOS
Ignacio del Valle Medina	Ataques a las vías de comunicación; Ultrajes; Privación ilegal de la libertad; Motín y robo agravado.
José Adán Espinoza Rojas	Ataques a las vías de comunicación; Ultrajes; Privación ilegal de la libertad; Motín y robo agravado.
Abel Galicia Viveros	Ultrajes y Lesiones
José Enrique Espinoza Suárez	Lesiones, Daño en los bienes y Ataques a las vías de comunicación
María Raquel Rojas Salas	Lesiones, Daño en los bienes y Ataques a las vías de comunicación
María Isabel Aviles Ramírez	Lesiones, Daño en los bienes y Ataques a las vías de comunicación
Pascual Martínez García	Lesiones, Daño en los bienes y Ataques a las vías de comunicación
Gil Morales Pérez	Lesiones, Daño en los bienes y Ataques a las vías de comunicación
Mauricio Pájaro Huerta	Lesiones, Daño en los bienes y Ataques a las vías de comunicación
Manuel Salas Núñez	Lesiones, Daño en los bienes y Ataques a las vías de comunicación
Ignacio Yañez Sánchez	Lesiones, Daño en los bienes y Ataques a las vías de comunicación
José Adelaido González	Lesiones, Daño en los bienes y Ataques a las vías de comunicación

NOTA: Los que están en negritas son delitos graves.

Fuente: Dávila, Israel, *La Jornada*, 15 de julio de 2002, p. 8

²³⁹ Cfr., “Ofrece el gobernador Montiel liberar bajo fianza a ‘todos’ los ejidatarios que están siendo procesados”, en *La Jornada*, 15 de julio de 2002, p. 8.

²⁴⁰ Cfr., “Hay que impedir la barbarie contra rehenes y la mano dura. El diálogo y la conciliación, método contra la violencia”, en *El Universal*, 13 de julio de 2002, p. A 10.

Como sea, el “arreglo conciliatorio” resultó ser una clara muestra de impunidad, pues como acertadamente lo aprecia José Antonio Crespo:

“El Estado democrático está obligado a aplicar la ley a quien la viole, incluso, si es necesario, a través del uso de la fuerza, la que en tal caso se ejercerá con plena legitimidad.”²⁴¹

Esta falta de certeza jurídica en nuestro Estado de derecho que, una vez más, quedó evidenciada ha provocado que algunos especialistas en la materia, tal como Dato’Param Cumaraswamy, relator especial de la ONU para la independencia de jueces y abogados, asevere que,

“ . . . la justicia mexicana requiere cambios, si es que quiere cumplir con los principios internacionales para una independencia e imparcialidad de jueces y abogados . . . hay una percepción a nivel internacional de que el sistema de justicia mexicano no ha respondido a las aspiraciones de los mexicanos.”²⁴²

Añadiendo, en su mensaje a los jueces, que

“ . . . todas las libertades del pueblo dependen de un sistema judicial eficiente e independiente, y finalmente ustedes son los últimos defensores de los derechos esenciales del pueblo.”²⁴³

²⁴¹ “En Texcoco, paradoja de la legitimidad”, en *El Universal*, 8 de agosto de 2002, p. A 20.

²⁴² “Se incluirán las quejas contra militares: ONU”, en *El Universal*, 16 de mayo de 2001, p. A 1 y p. A 19.

²⁴³ *Idem*.

En relación al tema de la paz y la justicia, Humberto Benítez Treviño, se pronuncia así:

“Debe ser propósito de todos, crear con la justicia y el derecho, ambientes de tranquilidad y paz social y el gobierno debe tener voluntad política para hacer eficientes las instancias y hacer cabal la justicia.

La paz debe ser el más noble de los combates, porque con ese valor se crean ambientes de tranquilidad en donde los seres humanos pueden encaminarse a los dinteles de un mundo más civilizado. Es necesaria, la práctica de la solidaridad y volver a delinear las ideas de soberanía e independencia, redefiniendo siempre el concepto de justicia, para crear nuevos instrumentos que preserven a los hombres de la anarquía y la arbitrariedad, porque sabemos que el derecho rige la conducta humana y su objetivo es la armonía social; con estos propósitos debemos realizar los principios de la justicia con diligencia, pero no apresuradamente. Con base en estos lineamientos, la proyección de la justicia es con fines a lograr la superación de las formas de convivencia del hombre, que deben tener como presupuesto universal, la paz social.”²⁴⁴

Y, añade,

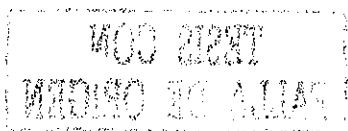
“El Estado de Derecho, es una síntesis institucional, creada por las sociedades de todos los tiempos y espacios del mundo, para condicionar un entorno en donde el hombre viva en paz y

²⁴⁴ BENITEZ TREVIÑO, Humberto, *Filosofía y Praxis de la Procuración de Justicia*, México, Porrúa, 1994, pp. 140-141.

formule disposiciones jurídicas que le orienten hacia un destino de alta civilización.”²⁴⁵

Por último es importante reflexionar que si bien la decisión de liberar a quienes flagrantemente violaron la ley no contribuyó a modernizar la administración e impartición de justicia en el Estado de México, dicen que el hubiera no existe, si no se hubiera atendido la condición de los “ejidatarios” de liberar a sus compañeros las circunstancias hubieran empeorado, consideramos que la construcción del Estado de derecho no puede limitarse al uso de la fuerza pública para restablecer el orden quebrado por la violación a las leyes, la conciliación lo ha sido y siempre lo será un extraordinario medio para la resolución de problemas.

²⁴⁵ Ibidem., p. 167.



CAPÍTULO V

PROPUESTA PARA INCORPORAR DIVERSOS TRIBUNALES
ADMINISTRATIVOS Y OTROS QUE PRESENTAN ESTOS RASGOS
AL PODER JUDICIAL, COMO ESTRATEGIA PARA MODERNIZAR
LA ADMINISTRACIÓN E IMPARTICIÓN DE JUSTICIA
EN EL ESTADO DE MEXICO

*No temas sustentar ideas excéntricas, porque todas
las que hoy aceptamos fueron excéntricas alguna vez.*
Bertrand Rusell.

5.1 La modernización de la administración e impartición de justicia en el
Estado de México

5.1.1 Generalidades de la reforma judicial.

La reforma judicial debe afectar toda la administración de justicia en sus tres dimensiones básicas: operadores, organizaciones y reglas. En efecto, la reforma debe involucrar, por un lado, a todos los operadores (jueces, secretarios, oficiales, auxiliares o agentes de la administración de justicia); a los profesionales del derecho (abogados, peritos y otros profesionales); y a los justiciables y usuarios.

Por otro lado, debe afectar a todas las organizaciones, desde la oficina (despacho) judicial hasta la estructura de gobierno del poder judicial, y ha de modificar las reglas procesales, haciéndolas más apropiadas; por ejemplo, menos permisivas con tácticas dilatorias.²⁴⁶

²⁴⁶ Cfr., PASTOR, Santos, "Qué es la reforma judicial y qué cabe esperar de ella", en *La economía política* . . . ob. cit., p. 88.

Resulta difícil pensar en otros períodos de nuestra historia en que el sistema judicial se sitúe, como ocurre hoy, en un lugar tan central de la preocupación pública.

El discurso público centra su atención en la justicia y, bajo el concepto genérico de modernización procura, como nunca antes, producir una serie heterogénea de cambios en las materias orgánicas, procesales, de asignación y de gestión de recursos y de funciones del sistema judicial.

En este sentido, Correa Sutil tiene razón cuando afirma que:

“Los sistemas judiciales parecen haber variado significativamente su importancia relativa en la agenda pública en los últimos años. Tal vez lo primero que un viajero del pasado podría reconocer como una novedad si lo situáramos de súbito en esta época, es que los poderes judiciales han adquirido una trascendencia y una notoriedad en el acontecer de nuestros pueblos que no tiene parangón con la de hace cien, cincuenta o incluso diez años atrás.”²⁴⁷

5.1.1.1 La participación de los diversos actores.

Por lo general no se encuentran mecanismos para lograr consenso sobre la reforma judicial. El estilo de gestión centralizado, no participativo, contribuye a un ambiente que deja afuera del desarrollo de las propuestas para el cambio a la gran mayoría de los afectados por los cambios —los jueces, abogados, funcionarios y el público—.

²⁴⁷ Cfr., CORREA SUTIL, Jorge, “Modernización, democratización y sistemas judiciales”, en *La economía política...* ob. cit., p. 173.

Se ha contemplado, en más de una ocasión, que para hacer un cambio eficaz que tenga un éxito a largo plazo, es necesario crear procesos participativos que contribuyan a un ambiente mucho más amplio, donde la opinión de todos los afectados sea considerada: inclusión de las quejas, de las observaciones y de las experiencias obtenidas en la batalla por rendir servicios.

Por otra parte, el sistema necesita mecanismos para lograr consensos, que pueden ser: foros, encuentros, comisiones o variaciones de los mencionados. Es necesario, por lo tanto, diseñar un sistema interactivo donde exista la oportunidad de investigar, identificar y evaluar los cambios propuestos. Un sistema interactivo tiene la ventaja de ser más público y, adicionalmente, contribuye a una mayor dinámica participativa.

La experiencia de Costa Rica sirve como un modelo a toda la región sobre los mecanismos, para buscar consenso, que han sido eficaces y que han tenido éxito. El proceso llevado a cabo en Costa Rica consistió en realizar sondeos acerca de las cuestiones que afectaban a los usuarios del servicio, identificando de esta forma los problemas y las actividades que ellos querían promover en su propio sitio, aspectos y circunstancias que fueron sometidos al seno del Congreso Nacional, de donde se obtuvieron conclusiones favorables.

Estados Unidos de América constituye otro buen ejemplo del tema que nos ocupa ya que cuenta con la experiencia de organismos no gubernamentales que facilitan el intercambio de opiniones respecto a temas controvertidos. En este sentido la Liga de mujeres votantes, que ha sido una de las instituciones más respetadas en ese país, ha contribuido con su quehacer cotidiano al apoyo a favor de los cambios en el sistema judicial. Y, en los estudios sobre el futuro de la justicia, en más de 35 estados, se han utilizado extensamente, en ese país

las audiencias públicas y de comisiones no sólo del sector judicial sino también del sector privado.²⁴⁸

El diseño de reforma del sistema de justicia casi siempre empieza con el nivel más alto y las preocupaciones de los funcionarios de más alto nivel. Significa que el poder judicial tiende a centrar su atención en rubros, tales como: el gremio, los sueldos y las jubilaciones. Esta manera de organizar e implementar la reforma manifiesta una óptica no hacia los “clientes” sino hacia los “dueños” del sistema.

En este orden de ideas creemos haber encontrado la causa del porqué no debe sorprendernos el hecho de que el público adolezca de certidumbre en cuanto a la administración e impartición de justicia en nuestro país, ya que jamás se le ha preguntado su opinión acerca de los servicios que brindan los órganos jurisdiccionales, la forma como quisieran ser tratados, ni la eficacia y eficiencia de los mismos.

En efecto, los motivos por los que el poder judicial mantiene la posición de no consultar al foro para la reforma judicial, son los siguientes: 1) Se siente autosuficiente como un poder del Estado para manejar todo tipo de reformas; 2) No existen instituciones con las cuales el poder judicial pueda colaborar; 3) No hay confianza de que el público u organizaciones puedan aportar mucha ayuda; 4) Hay poderes judiciales que no reconocen quiénes son sus clientes (el público) y; 5) Generalmente el liderazgo del poder judicial no ha tenido experiencia en montar estrategias e implementarlas.

Este conjunto de factores crean un paradigma que dificulta el interés del público por formar parte de la reforma judicial. El desafío del pueblo es, pues, lograr cambiar su rol frente a estos impedimentos.

²⁴⁸ Cfr., DAVIS, ob. cit., p. 195.

Por nuestra parte creemos que, en primer lugar, es necesario realizar encuestas dirigidas al público para obtener su punto de vista respecto al tema de la justicia. En segundo lugar, es necesario realizar foros públicos tendientes a la obtención un apoyo más amplio para la reforma.

Las encuestas a las que nos referimos no sólo mostrarán lo negativo, sino también identificarán los aspectos sustantivos que el ciudadano, pretende obtener en la búsqueda de la justicia.²⁴⁹

Si la única visión que se tiene acerca de la justicia es la percepción que se observa desde el interior del sistema, el riesgo que se corre es que sólo se está viendo la mitad o menos de la realidad. Las percepciones de cómo actúa la justicia son más importantes que la propia actuación en un caso particular, porque a través de las percepciones el público conforma sus expectativas de la justicia.

Uno de los desafíos más significativos es que el público no distingue entre la policía y el resto del sistema de justicia. El público en general tiene su contacto principal con el sistema de justicia a través de la policía y forma su opinión sobre el sistema con base en esta experiencia.

²⁴⁹ Este formato fue ejecutado por el ex-presidente de la Corte Suprema de Estados Unidos, Sarren Burger, cuando en 1978 convocó, conjuntamente con el National Center for State Courts, a una conferencia para identificar el futuro para los sistemas de justicia en Estados Unidos. No obstante, el documento de la Conferencia "State Courts: A Blueprint for the Future" (National Center for State Courts 1978), sirvió como una referencia para las reformas de justicia en los siguientes 20 años en Estados Unidos. En los últimos 10 años se ha visto un movimiento muy amplio de esfuerzos para involucrar más al ciudadano para mejorar la justicia en Estados Unidos. Estas comisiones son formadas por la Corte Suprema o Consejo de la Judicatura y tienen varias características en común: a) los miembros son personas de gran respeto, b) son apolíticos, c) su agenda es amplia e incluye la identificación de necesidades actuales con el desarrollo de una visión para el futuro. Por otra parte, una de las ventajas que se puede ver es que las comisiones pueden servir a la justicia para crear una coalición de líderes que pueden ayudar en la comunicación de necesidades a los otros poderes y puede crear una base de "clientes" que pudiera hacer *lobbying* a favor del sistema de justicia. Estas comisiones también pueden servir como motores para promover cambios legislativos.

En este contexto, nosotros consideramos convenientes las siguientes prácticas para fortalecer la imagen de la judicatura:

- Organizar visitas a los tribunales. Las organizaciones cívicas, los organismos no gubernamentales, así como las escuelas, deben ser invitadas a visitar los tribunales.
- Conferencias públicas. Los jueces deben ser obligados a asistir a las escuelas y discutir la justicia, sus problemas, sus retos y sus avances.
- Comités de ciudadanos. Se conformaría con representantes de todos los intereses sociales, pueden ser nominados a servir como consejeros para mejorar la justicia. Estos grupos pueden ser responsables de identificar soluciones tanto a largo plazo como para las necesidades cotidianas.
- Encuestas a litigantes. El sistema debe buscar maneras de descubrir las opiniones de los litigantes sobre el proceso, así como la actuación de los oficiales y los jueces.
- Programas para voluntarios. Esta clase de programas tiende a apoyar a la gente maltratada (jóvenes en particular) o niños de la calle.
- Grupos de transparencia. Tendría como fin primordial formar grupos para averiguar las actuaciones de los jueces e informar al público.

Sólo se puede combatir la desconfianza y desaprobación del público a través de acciones concretas para mejorar la justicia. Si el sistema de justicia pertenece a los ciudadanos, los que ocupan transitoriamente cargos de responsabilidad en la justicia entenderán que su deber es dejarla en mejores

condiciones que cuando asumieron el cargo.²⁵⁰ Veamos, ahora, algunos aspectos importantes de la modernización de la justicia.

5.1.2 La aceleración de los procedimientos.

Ámbito Internacional.

Muchas de las reformas realizadas en América Latina van encaminadas a modernizar los procedimientos civil y penal, buscando su aceleración, sobre todo, a través de la oralidad. Informes sobre experiencias recientes muestran, por ejemplo, el siguiente panorama:

En Uruguay se aprobó un nuevo Código General de Procesos, que se aplica plenamente desde enero de 1992. Según datos parciales de los dos primeros años de su aplicación, reflejaron una reducción notable de la duración de los procedimientos civiles.

Si antes el promedio de duración de la primera instancia de un juicio civil no bajaba de tres años, ahora el promedio, desde la presentación de la demanda es de unos 12 meses, incluida la segunda instancia. Sin embargo, hay que añadir que Uruguay cuenta actualmente con un número muy alto de jueces en relación con su población, lo que le permite ocupar el tercer lugar mundial, solo después de Alemania y Bélgica.

En Costa Rica, entró en vigor en 1990 un nuevo Código Procesal Civil. De acuerdo con datos recabados, en cuatro oficinas judiciales de la capital (marzo de 1991), en general, hay mayor celeridad en la tramitación de los asuntos. Otra investigación, basada en entrevistas a jueces y abogados, señala

²⁵⁰ Cfr., *Ibidem.*, p. 207.



que éstos consideran, en porcentajes variables, que el nuevo procedimiento es más rápido que el anterior.

En Chile, hubo también una reforma del procedimiento, con la consecuencia de que en la ciudad de Santiago, la duración media de un proceso ordinario, incluyendo ambas instancias, se redujo de 973 a 500 días.²⁵¹

Ámbito Nacional.

Fix Fierro considera que la reforma de la administración de justicia — que es una pieza esencial del Estado de derecho— no implica, por un lado, sólo un cambio de grado, la mera corrección de insuficiencias antiguas o recientes, ni quiere decir, por el otro, que absolutamente todo esté por hacerse, como en las primeras décadas del siglo pasado.

Se trata, en el fondo, de una reforma que podemos calificar de política, en la medida que su consecuencia última es una transferencia de poder a los órganos y las instituciones del derecho.

A esto se debe, en parte, que la reforma judicial no haya avanzado en nuestro país con la celeridad y profundidad requerida pero también a la falta de estudios sistemáticos, incluso de naturaleza empírica, tanto de diagnóstico como de propuesta y a la ausencia relativa de una política jurídica y judicial consistente y vigorosa.²⁵²

Aparte de la penuria económica crónica que han padecido siempre nuestros tribunales y de la precaria independencia de que han podido gozar ante un poder político autoritario, la justicia de las entidades federativas ha

²⁵¹ Cfr. FIX FIERRO, *La eficiencia de...* ob. cit., p. 58.

²⁵² Cfr. FIX FIERRO, Héctor, "Poder judicial en la reforma del Distrito Federal", en *Diálogo y debate*, Año 2, núms. 5 y 6, Julio-Diciembre de 1998, p. 177 - 178.

sufrido también, aunque con excepciones, lo que podríamos denominar una modernización impuesta.²⁵³

En este sentido resulta necesario preguntarse si las instituciones que imparten la carrera de licenciado en Derecho han considerado las necesidades que demanda el mercado de trabajo, ya que cotidianamente el sector privado y, desde luego, el sector público, consideran que la formación académica de los egresados no responde a sus requerimientos.

En nuestro país, durante varias décadas, se ha creído que la sola obtención del título profesional es mérito suficiente para que el profesional jurídico ejerza de manera eficaz y con éxito su profesión. Sin embargo, la realidad ha demostrado que no es así.

En efecto, la creciente complejidad del orden jurídico, así como la tecnificación del ejercicio profesional, hacen que a los profesionales del Derecho se les tenga que brindar una mayor especialización a fin de que su desempeño sea cada vez más eficiente y congruente con la nueva realidad social.²⁵⁴

Creemos que los datos hasta aquí expuestos nos permitirán comprender la importancia que reviste el hecho de incorporar toda clase de órganos judiciales bajo la potestad de un Tribunal Superior de Justicia para una moderna y mejor administración e impartición de justicia en el Estado de México

²⁵³ Cfr., FIX FIERRO, Héctor, "Los tribunales en las entidades federativas: modelo de organización y problemática general", en *Revista Ameinape. La administración de justicia en México*, núm. 3, Enero-Junio de 1997, p. 83.

²⁵⁴ Cfr., GÓNGORA PIMENTEL, Genaro David, "La enseñanza del derecho, frente al reto de la administración de justicia", en *Lex. Difusión y análisis*, año V, núm. 54, Diciembre de 1997, p. 7.

5.2 La incorporación de Tribunales diversos al Poder Judicial del Estado de México como estrategia para modernizar la administración e impartición de justicia en el Estado de México

5.2.1 Generalidades (ámbito federal).

Fue en 1853, cuando Teodosio Lares recomienda la creación de los tribunales administrativos, a los que se les atribuyó el poder para resolver las disputas generadas por el funcionamiento de la administración pública, basados en el principio de que enjuiciar a la administración sería controlar a la administración.

Se ha considerado que la inserción de los tribunales administrativos en el sistema jurídico mexicano fue un capricho de quienes en su momento decidieron copiar el sistema francés de esos tribunales. Los promotores de los tribunales administrativos dieron fundamentalmente como razones para crearlos, la especialización de sus integrantes, la presunta autonomía de los mismos²⁵⁵ y el aligeramiento de las cargas de trabajo de los tribunales federales.²⁵⁶

Respecto al tema, Acosta Romero determina que estas ideas se vieron fortalecidas en 1947, precisamente con la iniciativa de reformas al artículo 104, fracción I, de la Constitución. Las argumentaciones que derivaron de la exposición de motivos giraron en torno a la autonomía de los tribunales

²⁵⁵ Independencia. Es la denominación genérica que se aplica en la terminología jurídica referente a la teoría sobre los elementos constitutivos del estado, para definir una de las condiciones esenciales que debe reunir el elemento gobierno o poder. Sirve para caracterizar al Estado como la sociedad o comunidad política que se gobierna plenamente a sí misma, y para distinguirla de todas las demás personas jurídicas de Derecho Público, tanto interno como internacional...”, en *Enciclopedia Jurídica Omeba*, Buenos Aires, Argentina, IMPO-INSA, Editorial Bibliográfica Omeba, tomo XV, 1982.

²⁵⁶ Cfr., ACOSTA ROMERO, Miguel, et. al., “Teoría y análisis”, en *Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal. Comentadas*, México, Porrúa, 2001, p. 112; asimismo, véase, CARRANCO ZÚÑIGA, ob. cit., p. 407.

administrativos y el gran rezago que en esa época agobiaba a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.²⁵⁷

Argumentos que, sin duda, influenciaron el hecho de que hoy se pueda observar, tanto en el nivel federal como en el nivel local, la existencia de diversos tribunales fuera del ámbito del poder judicial, tales como las Juntas locales, los tribunales de conciliación y arbitraje, los tribunales fiscales, los tribunales de lo contencioso administrativo y, más recientemente, los tribunales electorales.²⁵⁸

Por otra parte, conviene dejar claro que la potestad jurisdiccional corresponde a los jueces y magistrados en cuanto tales y la ejercitan con el proceso. Situación que nos permite comprender porqué al indagar acerca de las expresiones “poder judicial” o “el juez”, arribamos a la conclusión de que es a éste (a todos y cada uno de los jueces) a quien corresponde la titularidad de la potestad jurisdiccional que ejercita en y mediante el proceso, cuando juzga.²⁵⁹

Ahora bien, en lo que corresponde a la idea primigenia de que con la creación de los tribunales administrativos disminuiría la carga de trabajo del Poder Judicial Federal, la aseveración es falsa, ya que a través del juicio de amparo los tribunales federales llegan a conocer todas impugnaciones que derivan de las resoluciones que emiten aquellos. Ello nos permite dilucidar que no existen razones suficientes para que los tribunales administrativos no formen parte del poder judicial.

En este sentido subrayamos que la reciente incorporación del tribunal electoral al Poder Judicial de la Federación abre el camino para que los órganos

²⁵⁷ Cfr., ACOSTA ROMERO, et. al., ob. cit., p. 113.

²⁵⁸ Cfr., FIX FIERRO, Héctor, “La otra justicia. Breves reflexiones sobre la reforma judicial en las entidades federativas”, en *Revista Ameinape. La administración de justicia*, ob. cit., p. 91.

²⁵⁹ Cfr., GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, “El Desafío de la Justicia...”, en *Lex. Difusión y Análisis*, Año I, Número 2, Agosto de 1995, p. 17; véase, también, CARRANCO ZÚÑIGA, ob. cit., p. 408.

a los que nos hemos referido en párrafos anteriores se incorporen de la misma forma y se logre así la unidad jurisdiccional, como un factor más para fortalecer el referido poder.²⁶⁰

5.2.2 Principios de la potestad jurisdiccional.

La potestad jurisdiccional está determinada constitucionalmente por tres principios fundamentales: la unidad, la exclusividad y el juez legal.²⁶¹ Veamos, brevemente, en que consiste cada uno de ellos.

Unidad.- La jurisdicción necesariamente es única porque es una potestad que emana directamente de la soberanía popular. De ahí que, aunque suele hablarse de jurisdicción civil, de jurisdicción penal, de jurisdicción contenciosa-administrativa o de jurisdicción contenciosa-electoral, está fuera de discusión teórica que todas ellas se refieren sólo a manifestaciones de una única jurisdicción.

Como asegura Pietro-Castro estas expresiones se utilizan por comodidad de léxico y con ellas lo que quiere expresarse es la variedad de órganos a los que se atribuye el ejercicio de la jurisdicción (tribunales civiles, penales, administrativos y electorales).²⁶²

²⁶⁰ Cfr., SÁINZ DE ROBLES, Federico, *Estudios sobre la Constitución española, Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, t. IV, Del Poder Judicial. Organización territorial del Estado, Editorial Civitas, Madrid, 1991, p. 3023 y ss., Apud., CARRANCO ZÚÑIGA, Joel, ob. cit., p. 409. Curiosamente, el primer tribunal integrado al poder judicial de la Federación fue el anterior Tribunal Federal Electoral, de cuya incorporación pudiera pensarse que no era tan necesaria, dada la particular situación de la materia electoral en nuestro país. Sin embargo, la reforma político-electoral de 1996 reorganizó al tribunal y lo integró al Poder Judicial Federal con el nombre de Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en calidad de órgano especializado y máxima autoridad jurisdiccional en la materia, con excepción de la competencia de la Suprema Corte para conocer de la inconstitucionalidad de leyes electorales. Cfr., FIX FIERRO, Héctor, *Revista Ameinape. La administración de . . .* ob. cit., p. 92.

²⁶¹ Cfr., ACOSTA ROMERO, et. al., ob. cit., p. 135.

²⁶² Cfr., MONTERO AROCA, ob. cit., p. 69.

“La jurisdicción no sólo es única, es también indivisible y, por lo tanto, todos los órganos jurisdiccionales la poseen en su totalidad; no se tiene parte de la jurisdicción, se tiene potestad o no se tiene. Por ello es incorrecto, en sentido técnico, decir que la jurisdicción civil se atribuye a unos órganos y la jurisdicción penal a otros. Cuando a unos órganos del Estado se atribuye jurisdicción, se atribuye toda la jurisdicción, lo que puede distribuirse es la competencia. La potestad no puede distribuirse ni se puede tener en parte.”

Exclusividad.- La potestad jurisdiccional corresponde exclusivamente a los juzgados y tribunales determinados en las leyes, así como a los reconocidos en tratados internacionales, únicos que quedan investidos de esta potestad.

En sentido estricto los órganos que pueden tener jurisdicción serían sólo los tribunales determinados en la Ley Orgánica del Poder Judicial.

También la potestad jurisdiccional tradicionalmente se ha confiado de manera desordenada a tribunales especializados constitucionales ajenos al poder judicial, circunstancia que resulta inadecuada.

Juez legal o predeterminado.- El principio está recogido en nuestro derecho en el artículo 14, segundo párrafo, de la Constitución Política:

“Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que

se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho”.²⁶³

Entendemos, pues, que todos tienen derecho al juez ordinario predeterminado por la ley, con la prohibición expresa del artículo 13 constitucional de los tribunales especiales, en tales circunstancias, Acosta Romero, tiene razón cuando precisa que sería más propio decir:

“Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales de excepción o extraordinarios”.²⁶⁴

Entendiéndose por tribunal de excepción el que se constituye para juzgar un caso particular, o casos individualizados, vulnerando las normas legales de competencia y *ex post facto*, con lo que supone privación total del principio del juez predeterminado.

Las características de este principio son las siguientes:

1. El órgano jurisdiccional que ha de conocer de un asunto determinado ha de preexistir al mismo. Todos los tribunales han de ser creados previamente por el legislativo, lo cual significa que el poder ejecutivo no puede ni crear órganos jurisdiccionales, ni alterar su composición ni su competencia.
2. La competencia de los distintos órganos jurisdiccionales y en todos los sentidos (genérica objetiva, funcional y territorial), ha de estar predeterminada y ello en virtud de ley general que excluya apreciaciones subjetivas de cualquier órgano.

²⁶³ Cfr., ACOSTA ROMERO, et. al., ob. cit., p. 136.

²⁶⁴ *Ibidem*, p. 143.

3. Existiendo varios órganos de la misma categoría en la población, han de existir normas objetivas de reparto.
4. En la designación de la persona o personas concretas dotadas de la jurisdicción que han de constituir el órgano, se ha de seguir el procedimiento legalmente establecido.

Por último, acotamos que los tribunales administrativos no son de única instancia, ya que terminada la tramitación de los juicios, la mayor parte de ellos tienen una segunda instancia ante el propio tribunal (salas superiores); por lo que si los juicios terminaran allí sería ideal; empero, una vez terminada la segunda instancia las leyes establecen la posibilidad de impugnar por vía de amparo o por vía de recursos híbridos las resoluciones de dichos tribunales.

5.2.2.1 Ausencia de la carrera judicial.

En los tribunales administrativos no existe la carrera judicial; la inamovilidad no ha sido reconocida en toda su importancia, además, el cambio de funcionarios es muy frecuente, generalmente ocurre con el cambio de titular del poder ejecutivo, cada seis años.

En ninguno de los tribunales administrativos existe un órgano parecido, la pregunta que uno se plantea es: ¿se va a establecer para cada tribunal administrativo o de la administración un Consejo General? Esta idea parecería absurda porque sería un detonador de la burocracia y un gasto presupuestario enorme; por lo que nosotros nos adherimos a la parte de la doctrina que se inclina porque desaparezcan estos tribunales administrativos, incorporándose luego con su propio personal Poder Judicial Federal.

5.2.2.2 Costo presupuestario.

Los tribunales administrativos tienen un costo presupuestario derivado de la necesidad de oficinas, mobiliario, equipo, recursos humanos y capacitación, lo que trae como consecuencia la duplicidad en el presupuesto, ya que estos mismos rubros se necesitan para el Poder Judicial Federal. Circunstancia, ésta, que adicionada a los otros inconvenientes, ya referidos, incrementan el debilitamiento del Poder Judicial Federal.

Otra exacerbada crítica que actualmente se les dirige a los tribunales en cuestión es el hecho de que es impropio pensar en crear un Consejo General de la Judicatura para cada tribunal administrativo, sería otro gasto inútil y otra duplicación de funciones.

Por ello, los doctrinarios que pugnan por su desaparición creen que es más conveniente derogar y reformar todas aquellas normas que instauran tribunales administrativos, a fin de que se dote al poder judicial de plena competencia para conocer todos los asuntos relativos a ésta área del derecho.²⁶⁵

La reiterada incorporación, tantas veces citada, presenta entre otras las siguientes ventajas: a) se refuerza el peso institucional del poder judicial; b) sería posible homologar salarios y condiciones de trabajo de jueces y funcionarios judiciales, donde éstos sean desiguales; c) se ampliarían las garantías judiciales y los beneficios de la carrera judicial a los órganos que no cuentan con ellos, total o parcialmente; d) se favorecería la elaboración y aplicación de políticas judiciales uniformes, entre otros aspectos; y e) se mantendrían las ventajas de una organización especializada ya existente y funcional.

²⁶⁵ *Ibidem*, p. 160-164.



5.2.3 Propuesta.

Fix Fierro, es enfático al indicar que la incorporación de los tribunales citados al poder judicial ordinario se justifica en la medida que dicha incorporación signifique un mejor funcionamiento para los tribunales que han aceptado la incorporación, así como del poder judicial, en su conjunto.²⁶⁶

Todavía más, con el objeto de lograr la coherencia legal que exige el principio constitucional relativo a la división de poderes, es necesario que los tribunales administrativos se integren a la estructura del poder judicial, mediante la creación de Consejos de la Judicatura, instituciones que deben contemplar en su integración un representante del Consejo de la Judicatura del poder judicial.²⁶⁷

El mismo tratadista considera como viables las siguientes ventajas derivadas de la incorporación de los tribunales al poder judicial de la federación. Veamos en qué consisten:²⁶⁸

- Se unifica formal y orgánicamente la jurisdicción, que ya lo está desde el punto de vista material a través del amparo;
- Se establece la posibilidad de una política judicial integral, lo que realza el peso institucional de los tribunales;
- Se extiende la carrera judicial a los tribunales especializados, lo que debe contribuir a un mayor grado de eficiencia y profesionalismo; y

²⁶⁶ Cfr., FIX FIERRO, *Revista Ameinape. La administración de . . .* ob. cit., p. 93.

²⁶⁷ Cfr., ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo M., "El Tribunal Federal de Justicia Administrativa", en *Revista Responsa*, Año 1, Número 3, enero de 1996, p. 6.

²⁶⁸ Cfr., FIX FIERRO, Héctor, "Poder judicial en la reforma del Distrito Federal", en *Diálogo y Debate*, Año dos, número 5 y 6, Julio-diciembre de 1998, p. 183.

- Se refuerza la independencia de los tribunales especializados.

“La composición de este órgano tendría que modificarse, quizá para establecer dos salas o secciones, con algunos miembros comunes a ambas, y reservando al pleno del órgano las decisiones que afecten a ambos conjuntos de tribunales. Como se ve la reforma, de las disposiciones constitucionales y legales, no presentaría grandes dificultades, mientras que sus efectos en la práctica podrían ser apreciables”.²⁶⁹

A *contrario sensu*, el hecho de que tales tribunales queden fuera del control del poder judicial socava su independencia.²⁷⁰

Por fortuna son más comunes las constituciones latinoamericanas que prevén las provisiones que especifican que sólo el poder judicial puede decidir las controversias de naturaleza litigiosa²⁷¹ o que sólo los tribunales establecidos por la ley decidirán las controversias civiles o criminales.²⁷²

Respecto a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, podemos decir que conforme a las funciones que realiza, es un tribunal de plena jurisdicción, en virtud de la normatividad que lo rige.

Sin embargo, en el orden administrativo su sujeción a la estructura y decisiones de las autoridades administrativas centrales de la Secretaría del

²⁶⁹ Cfr., FIX FIERRO, Héctor, “Estado de derecho y reforma de la justicia en México”, en *Revista Mexicana de Procuración de Justicia*, Volumen I, número 1, México, febrero de 1996, p. 74 –75.

²⁷⁰ Algunas Constituciones si han salvaguardado esta importante aspecto. Por ejemplo, La Constitución de Perú, de 1980, reguló la singularidad y la exclusividad de la jurisdicción del poder judicial y prohibió a los otros dos poderes establecer cualquiera otra clase de jurisdicción independiente, con la excepción de los tribunales militares y arbitrales. Artículo 233 – 1, Constitución de Perú (1979), Una excepción más es la nueva Constitución brasileña que provee: “No habrá juzgado o tribunal de excepción”, Art. 5° (XXVII), *Constituição do Brasil* (1988).

²⁷¹ Artículo 199, Constitución de Paraguay (1967).

²⁷² Cfr., ROSENN, *Derecho constitucional* . . . ob. cit., p. 427.

Trabajo y Previsión Social la privan de la autonomía orgánica y funcional necesaria para adoptar cualquier decisión sobre operación y manejo de recursos humanos, financieros y materiales.²⁷³

Pero los argumentos que hemos esgrimido en relación con los tribunales administrativos son válidos también para esta clase de tribunales, es decir, la ubicación de estos órganos jurisdiccionales no tiene razón de ser para que permanezcan fuera del poder judicial. En otras palabras, no existen argumentos razonables para hacer depender estos nuevos tribunales del poder ejecutivo, cuando por su función debían estar ubicados dentro del poder judicial; por otra parte, resulta claro además que, esta situación no puede contribuir a la independencia judicial.²⁷⁴

Por los argumentos vertidos proponemos que los tribunales denominados administrativos y otras dependencias se incorporen al Poder Judicial del Estado de México, a continuación haremos un repaso de cómo funcionan actualmente los tribunales y dependencias referidas.

5.3 TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

A) Ámbito federal.

El artículo 116 constitucional, fracción IV, el revela la facultad que tienen las entidades federativas para establecer dichos tribunales,

²⁷³ Cfr., FIX FIERRO, Héctor, "Política y administración del derecho", Apud., GUERRERO, ob. cit., p. 165.

²⁷⁴ Cfr., OVALLE FABELA, José, "La dispersión de la justicia", en *El Universal*, Lunes 8 de enero de 1996, p. 9.

“dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y a los que debe incumbir la solución de las controversias que se susciten entre la administración pública estatal y los particulares”.²⁷⁵

Vale la pena recordar que fue en 1934 cuando se creó el Tribunal Fiscal de la Federación y, consecuentemente, un nuevo sistema mexicano de justicia administrativa, incluyendo al ámbito local. Este singular acontecimiento le ha permitido ser considerado como el organismo jurisdiccional precursor y paradigma del sistema nacional del contencioso administrativo.

En orden de prelación, el Tribunal Fiscal Federal, inicialmente instauró tribunales fiscales en Tamaulipas (1951), Colima (1955), Estado de México, (1958), y Guanajuato (1962), con facultades todos ellos para decidir conflictos locales, que posteriormente permitieron ampliar su competencia administrativa, con excepción del correspondiente a la primera de las entidades, que conserva su especialidad de origen.²⁷⁶

Posteriormente, la independencia de los tribunales administrativos fue consolidada en la reforma constitucional y legal de octubre de 1968, en la cual se adicionó la fracción I, del artículo 104 constitucional, estableciéndose la facultad del Congreso de la Unión para instituir tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dirimir toda clase de controversias entre la administración pública federal o del Distrito Federal y los particulares.²⁷⁷

²⁷⁵ Cfr., BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1999, p. 944.

²⁷⁶ Cfr., RUÍZ PÉREZ, Tomás, “Participación de la ceremonia del 62 aniversario de la fundación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México”, en *Lex, Difusión y análisis*, Tercera época, año IV, número 42, Diciembre de 1998, p. 27.

²⁷⁷ En el ordenamiento mexicano ha imperado, tanto por la influencia de la tradición española, como por el modelo norteamericano, el sistema judicialista para la impugnación de los actos y resoluciones de las autoridades administrativas, es decir, que los particulares inconformes con la administración activa debían acudir a los tribunales ordinarios, en la esfera local o federal, para combatir esos actos o resoluciones.

Esta evolución del establecimiento creciente de tribunales administrativos locales se constitucionalizó en la reforma promulgada en febrero de 1987. En esta ocasión se adicionó la fracción IV, del artículo 116 de la Carta Federal, disposición que previó que las Constituciones y leyes de los Estados tenían facultad para instituir tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, con el objeto de dirimir las controversias entre la administración pública estatal y los particulares.²⁷⁸

En efecto, perfeccionando el sistema de justicia administrativa auspiciado por el Tribunal Fiscal de la Federación, se fueron estableciendo Tribunales de lo Contencioso Administrativo, con competencia en las materias fiscal y administrativa.

Primero fue en el Distrito Federal (marzo de 1971), después en Sinaloa (abril de 1976), luego en Sonora (enero de 1977), posteriormente en Hidalgo (diciembre de 1981), enseguida en Jalisco (diciembre de 1983), continuó Guanajuato (septiembre de 1985), Querétaro (diciembre de 1985), Estado de México (diciembre de 1986), Guerrero (Julio de 1987), Yucatán (octubre de 1987), Baja California (enero de 1989), Veracruz (febrero de 1989), Morelos (febrero de 1990), Nuevo León (julio de 1991), San Luis Potosí (abril de 1993), Colima (septiembre de 1996) y, finalmente, Tabasco (febrero de 1997).

De los 17 tribunales de justicia administrativa creados en las entidades federativas, 14 se encuentran dentro del ámbito de la administración pública local, no obstante, en fechas recientes, los tribunales de Jalisco, Hidalgo y Veracruz, se han incorporado al poder judicial, aun cuando los dos primeros conservan su independencia y especialidad.

²⁷⁸ Cfr., FIX ZAMUDIO, Héctor, "La independencia Judicial en México", apud, FRANK SMITH, ob. cit., pp. 389 - 390.



Las características de estos organismos jurisdiccionales presentan los siguientes rasgos: a) tienen una amplia competencia en los renglones fiscal y administrativo, b) su naturaleza es de plena jurisdicción, c) cuentan con servicios de asesoría jurídica gratuita para los particulares de escasos recursos económicos, d) están facultados para suplir la deficiencia de la queja a favor de los gobernados, e) pueden otorgar la suspensión del acto impugnado con efectos restitutorios, y f) su procedimiento es muy rápido y sencillo.²⁷⁹

La jurisdicción administrativa en el Estado de México tiene antecedentes precisos que se remontan al siglo pasado, en donde el contencioso administrativo fue regulado por varias leyes específicas. En efecto, algunos gobiernos estatales, entre ellos, los de Riva Palacio y Villada, implementaron disposiciones sobre el procedimiento fiscal en forma eficaz; sin embargo, es hasta el año de 1958 cuando propiamente, son sistematizados en un todo orgánico las normas relativas a dicho procedimiento con la creación del Tribunal Fiscal del Estado.

Cabe aclarar que el Tribunal Fiscal de la entidad al momento de su creación carecía de bases constitucionales, por lo que el profesor Carlos Hank González, Gobernador del Estado, promulgó el decreto número 75, expedido por el Congreso Local, publicado en la Gaceta de Gobierno el 30 de diciembre de 1970.

El decreto adicionó un segundo párrafo al artículo 100 de la Constitución Política Local —tantas veces reformado—, en su primera parte estableció la organización del Tribunal Superior de Justicia, a fin de que las leyes del Estado pudieran establecer tribunales de lo contencioso administrativo.

En efecto, el decreto, además de adicionar el precepto legal citado, reformó las fracciones XI bis, XIV, XV y XVII, del artículo 70 de la Ley

²⁷⁹ Cfr., Idem.

Fundamental Local. Por otra parte, el artículo 100 de la Constitución estatal, en su fracción inicial disponía:

“Artículo 100. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial del Estado, en un Cuerpo Colegiado que se denominará Tribunal Superior de Justicia y en los Jueces de Primera Instancia”.

Y, con la adición de un segundo párrafo, el artículo anterior quedó redactado así:

“Las Leyes del Estado podrán instituir Tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal o Municipal y los Particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento el procedimiento y las demás instituciones jurídicas necesarias para promover el alcance de sus objetivos”.²⁸⁰

Veamos, ahora, de forma breve, algunos datos del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México.²⁸¹

El Tribunal es un órgano autónomo e independiente de cualquier autoridad y dotado de plena jurisdicción para emitir y hacer cumplir sus resoluciones (artículo 201).²⁸²

²⁸⁰ Cfr., HUITRÓN HUITRÓN, Antonio, “La implantación constitucional de la justicia administrativa”, en *El poder judicial del Estado de México*, México, H. Tribunal Superior de Justicia del Estado de México, Tomo I, p. 499 – 500.

²⁸¹ *Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México* (2001).

²⁸² *Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México* (2001).



Por otra parte, el artículo 202, precisa que el Tribunal tiene por objeto dirimir las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre la Administración Pública del Estado, municipios y organismos auxiliares con funciones de autoridad y los particulares.

Su estructura está conformada por una sala superior y cinco salas regionales, con posibilidades de aumentar el número de salas regionales conforme a las necesidades requeridas (Art. 203).

Está integrado por magistrados numerarios y supernumerarios para auxiliar o suplir, temporalmente, a los primeros con los mismos derechos y obligaciones (Art. 204).

Los magistrados ejercerán el cargo por diez años y serán sustituidos cada cinco años en una mitad. Sólo podrán ser privados de su cargo por la Legislatura del Estado, en los casos y conforme con el procedimiento que la propia Constitución Política establece (Art. 207).

La sala superior se integra por siete magistrados, de entre los cuales se elegirá al presidente del Tribunal, quien ejercerá el cargo por dos años, con posibilidades de reelección por otro período igual (Art. 210). Será designado en la primera sesión de la sala superior que se celebre durante el mes de enero del año que corresponda, sesión en la que deben estar presentes los siete magistrados que la integran (Art. 223).

Esta dividida en secciones, cada una de ellas con tres magistrados, de entre los cuales se elige a su respectivo presidente. Las secciones tendrán la jurisdicción que señale el reglamento interior del Tribunal (Art. 216).

Para que puedan sesionar será indispensable la presencia de sus tres integrantes. El presidente del Tribunal no integrará sección (Art. 219). El Tribunal tiene dos sedes: una en Toluca y otra en Tlalnepantla.

Otros datos que nos permiten un mejor conocimiento de este Tribunal son los siguientes: se desconcentró, en el Valle de Cuautitlán- Texcoco, la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la entidad. Además, se creó una sección del mismo en el municipio de Tlalnepantla de Baz.

Estas desconcentraciones beneficiaron a un gran número de gobernados que radican en esas zonas, evitando así el traslado de los peticionarios a la ciudad de Toluca para el planteamiento de la revisión de las sentencias.²⁸³

Adicionalmente, el acercamiento de la segunda instancia de la justicia administrativa al domicilio de las partes interesadas, principalmente de los gobernados, permite que dicho servicio público se preste con mayor celeridad, sencillez y eficacia.²⁸⁴

Por otra parte, resulta interesante comentar las siguientes cuestiones: desde la creación de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, se ha considerado que los mismos deben dejar de estar bajo la influencia del Poder Ejecutivo, situación que contrasta en la entidad mexiquense, cuya característica primordial de dicho Tribunal es la referente a su *status* de autonomía.

Las consideraciones anteriores nos permiten arribar a la siguiente conclusión: en atención a cada una de las cuestiones tratadas en los epígrafes

²⁸³ Existen salas regionales en Naucalpan de Juárez, Tlalnepantla de Baz, Ecatepec de Morelos y Nezahualcóyotl.

²⁸⁴ Cfr., RUIZ PÉREZ, Tomás, "Reflexiones introductorias sobre el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México", en *Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México*, Toluca-México, número I, julio - diciembre de 1997, p. 31.

que anteceden estimamos conveniente la incorporación de este tipo de tribunales al Poder Judicial,²⁸⁵ asimismo, proponemos que los magistrados de este Tribunal sean nombrados por el Consejo de la Judicatura y aprobados por la Legislatura del Estado con una mayoría calificada.²⁸⁶

Vale la pena citar que el nacimiento de los tribunales administrativos fuera del Poder Judicial en Francia, se debió no sólo el respeto teórico de la idea de la separación de poderes sino a desconfianza hacia los tribunales judiciales respecto a su actitud frente a la administración; se pensó que esos tribunales judiciales persistirían en su tendencia hostil hacia el ejecutivo, tal y como había sucedido frente al poder del monarca y a los administradores locales, oponiéndose a cualquier reforma de índole administrativa o financiera. La revolución triunfante iba a realizar profundas reformas y no deseaba encontrar obstáculos y un criterio conservador que pudiera hacer fracasar su programa.²⁸⁷ Pero estos argumentos que prevalecieron en su tiempo en Francia no son para nada aplicables para México y mucho menos para el Estado de México.

Aunque hay voces muy respetables que no coinciden con la integración de este Tribunal al Poder Judicial, tal es el caso del Mtro. Alfonso Nava Negrete, que por lo interesante de sus comentarios los transcribimos textualmente:

²⁸⁵ Una gran parte de la doctrina coincide en afirmar que los aspectos sustantivos válidos para la jurisdicción federal debiera ser aplicable, en principio, a la jurisdicción local. Así, parece pues conveniente la incorporación de los tribunales de las entidades federativas que se encuentran fuera del poder judicial local, de hecho, después de la reforma federal de 1996, varios estados ya han iniciado cambios en tal sentido, integrando al poder judicial respectivo los tribunales electorales y otros tribunales, como los del contencioso administrativo y de conciliación y arbitraje. Ejemplos de ello son los estados de Durango (Tribunal Electoral), Jalisco (Tribunal Electoral, Tribunal de lo Administrativo) y Veracruz (Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje, como parte del Tribunal Superior, Tribunal Estatal de Elecciones). Las entidades federativas no pueden incorporar a las juntas locales de conciliación y arbitraje en la medida en que se encuentran reguladas en la Ley Federal del Trabajo, ya que a nivel constitucional no hay impedimento, siempre que tenga la composición y las funciones que ordena el artículo 123, en su apartado A, fracción XX. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (2001).

²⁸⁶ Cfr., *Revista del Tribunal Electoral del Estado de México. La reforma jurídico electoral en el Estado de México, 1998*, Toluca-México, número 9, enero-febrero de 1999, p. 89.

²⁸⁷ CARPIZO MC. GREGOR, Jorge, "Bases constitucionales de los tribunales de lo contencioso administrativo", en *Estudios constitucionales*, 5ª ed., México, Porrúa-UNAM, 1996, p.177.

Para terminar este apartado, nos serán muy valiosas las experiencias de Alfonso Nava Negrete, quien se pronunciaba así: "Son voces muy aisladas, y lo más grave de todo es que son inconsistentes, infundadas a mi manera de ver, pues los que defienden la idea no han vivido en el Tribunal Fiscal de la Federación, no han trabajado en un Tribunal Administrativo, si trabajaran o hubieren trabajado en un Tribunal Administrativo como ustedes o como yo que me estrené en 1971 en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y luego en el Tribunal Fiscal de la Federación, diría antes de hablar así, oigan, escuchen, a los que hemos estado en la trinchera, oigan los problemas que hemos visto en la práctica y si después de eso piensan aún que conviene ir al Poder Judicial, pues ya veremos.

Un presidente del Tribunal Fiscal de la Federación quiso que éste se fuera al Poder Judicial, porque pensó que era la forma de igualar los sueldos con los de los magistrados de los Tribunales Colegiados de Circuito, luego si entramos al Poder Judicial nos igualan. Porque les debo confesar que hace muchísimos años hemos peleado ser iguales a tales magistrados en sueldo, porque es muy bueno y no llegamos a prestaciones iguales, nos faltan algunos miles de pesos, y dijo: lo que hacen ellos es lo que hacemos nosotros, es lo mismo, cometemos los mismos aciertos y los mismos errores, luego no hay jerarquías académicas, científicas o de experiencia, entonces, claro que nos interesa el sueldo gracias al cambio, nos conviene ir al Poder Judicial por el sueldo. hora lo que debe importar es saber, si el Poder Judicial de la Federación o local, en su caso, o la justicia misma, gana algo con incorporar a su sede a los tribunales administrativos, pero si no gana nada, como estamos seguros y al contrario vamos

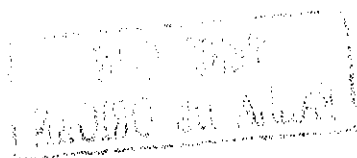
a crear, como dije en aquella conferencia en Querétaro, que el Poder Judicial se convierta en almacén de tribunales, como sucede con el Tribunal Electoral, que a mi juicio está fuera de sitio, la proposición o idea no tiene base objetiva alguna. Qué necesidad hay de que el Poder Judicial nos dé asilo diplomático si tenemos nuestra propia casa de justicia y por otra parte si se piensa que el Tribunal Fiscal de la Federación anda mal, y todos los tribunales administrativos locales también, nos preguntamos vamos a mejorar la justicia con solo meternos en el Poder Judicial, yo creo que no, luego si no vamos a ganar nada para qué nos meten, a menos que nos igualen a todos con el sueldo de magistrado de Colegiado y entonces todos vamos a estar de acuerdo que nos conviene el Poder Judicial, después de todo va ser la misma justicia. Yo siento que es un rumor, una idea, sin fundamento, sin apoyo en la realidad.”²⁸⁸

5.4 TRIBUNAL ELECTORAL

A) Ámbito federal.

Por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 22 de agosto de 1996, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, declaró reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, quedando plasmado en el texto constitucional lo que ha sido denominado como: “La reforma político electoral de 1996”.

²⁸⁸ NAVA NEGRETE, Alfonso, “Necesidad de los tribunales de lo contencioso administrativo en México” en *Memorial del 4º Congreso Nacional de Tribunales de lo Contencioso Administrativo*. México, diciembre de 1997, p. 21.



Esta reforma tiene la particularidad de haber sido la primera en la historia del país que se produce a través de un consenso de los partidos políticos con mayor representatividad en el Congreso: Acción Nacional, Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática.²⁸⁹

De los aspectos sobresalientes de la reforma, destaca la consolidación de la autonomía e independencia del órgano encargado de vigilar y organizar las elecciones, y la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, conservando aquél sus rasgos fundamentales de estructura y atribuciones, pero con las ligas de relación indispensables con el aparato judicial federal.

A la nueva tendencia de ubicar dentro del poder judicial, al órgano encargado de dirimir las inconformidades en materia electoral, se han adherido a la fecha los estados de Aguascalientes, Baja California, Campeche, Coahuila, Durango, Jalisco, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.²⁹⁰

La exposición de motivos de la iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su parte conducente, textualmente señalaría:

“La presente iniciativa propone trascendentes reformas a la dimensión del sistema de justicia electoral e introduce nuevos mecanismos jurídicos que le otorgan mayor eficacia y confiabilidad. Las reformas pretenden que dicho sistema se consolide como uno de los instrumentos con que cuenta nuestro

²⁸⁹ Cfr., IBARRA HERNÁNDEZ, Gabriel, “Tribunales electorales, judicialización antítesis de autonomía”, en *Los órganos jurisdiccionales electorales en México y otros ensayos en materia electora*, Revista del Tribunal electoral del Estado de México, Toluca-México, número 11, mayo-junio de 1999, p. 185.

²⁹⁰ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (2001).

país para el desarrollo democrático y para afirmar el estado de derecho.

“Por ello, las reformas que se someten a consideración de esta soberanía, se dirigen a la consecución de un sistema integral de justicia en materia electoral, de manera que por primera vez existan, en nuestro orden jurídico, los mecanismos para que todas las leyes electorales se sujeten invariablemente a lo dispuesto por la Constitución, para proteger los derechos políticos electorales de los ciudadanos mexicanos, establecer la revisión constitucional de los actos y resoluciones definitivos de las autoridades electorales locales, así como para contar con una resolución final de carácter jurisdiccional en la elección presidencial.

“Con el objeto de ser compatible la larga tradición del Poder Judicial de la Federación de no intervenir directamente en los conflictos político-electorales, con la existencia de un tribunal de jurisdicción especializada que ha probado ser solución adecuada, se propone que el tribunal electoral se incorpore al Poder Judicial con sus rasgos fundamentales de estructura y atribuciones, pero con las ligas de relación indispensables con el aparato judicial federal, a fin de continuar ejerciendo sus facultades en forma eficaz, oportuna y adecuada

“De igual manera, la incorporación referida permite hacer una distribución de competencias constitucionales y legales entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral, que se corresponde con nuestra tradición y evolución político-electoral.

“En concordancia con las muy importantes competencias y facultades que se le asignan, la presente iniciativa se ocupa del fortalecimiento de la estructura del Tribunal Electoral, con la finalidad de que esté en posibilidad de ejercerlas oportuna y eficazmente. Por tanto, se considera necesario establecer permanentemente una sala superior, integrada por siete magistrados electorales, mantener las salas regionales integradas por tres magistrados, cada una durante los procesos electorales federales. Su designación estará a cargo del Senado de la República a partir de las propuestas que formule la Suprema Corte de Justicia de la Nación...

“La fórmula que propone esta iniciativa concilia los argumentos de carácter constitucional con los de orden práctico y logra, respetando las características de especificidad del derecho electoral que regula los procesos respectivos y la adición del Poder Judicial de mantenerse ajeno a estos conflictos, un sistema de justicia electoral completo que incluye el control constitucional y propicia el absoluto respecto al principio de legalidad, sin el riesgo de un viraje brusco que pondría en peligro la viabilidad del propio sistema que se está creando y que, por supuesto, deberá mejorarse y adaptarse de acuerdo con lo que la experiencia derivada de su aplicación indique. Al mismo tiempo, esta propuesta conlleva el fortalecimiento del Poder Judicial de la Federación, al absorber en su órbita constitucional la función jurisdiccional electoral y facultades que otrora correspondía a otro poder.²⁹¹

²⁹¹ IBARRA HERNÁNDEZ, ob. cit., 188 – 190.

Fue a partir de la reforma constitucional de 1990, cuando se evidenció la dependencia del órgano electoral federal respecto del Poder Judicial de la Federación. Tendencia que por cierto ya ha sido adoptada por otras entidades federativas.²⁹²

B) Ámbito estatal.

El Tribunal Electoral del Estado de México, es un órgano público autónomo, que en términos de la Constitución particular constituye la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, y no está por demás subrayar que contra sus resoluciones no procede recurso alguno.²⁹³

Fue, en 1990, cuando se reformó la Constitución Política del Estado de México y la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de la misma entidad, para dar origen y reglamentar un Tribunal de carácter autónomo con jurisdicción en materia contencioso electoral.

Posteriormente, el 24 de febrero de 1995, se reformó nuevamente la Constitución Local y se derogó la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de la entidad, que fue sustituida por el Código Electoral de la propia entidad. Ambos actos, es decir las reformas a la Constitución y la emisión del nuevo Código Electoral tuvieron, entre otros objetivos, fortalecer el sistema de justicia electoral estatal.²⁹⁴

²⁹² Cfr., OLASCOAGA VALDÉS, ob. cit., p. 101.

²⁹³ Artículos 282 y 283, *Legislación Electoral del Estado de México*, México, IEEM, 2001, p. 205.

²⁹⁴ Cfr., OLASCOAGA VALDÉS, Francisco A. "Marco de referencia", en *Los órganos jurisdiccionales electorales en México y otros ensayos en materia electoral*, *Revista del Tribunal Electoral del Estado de México*, Toluca-México, número 11, mayo-junio de 1999, p. 95.

5.4.1 El artículo 13 de la Constitución Política local.

La ley establecerá un sistema de medios de impugnación de los que conocerán los órganos electorales y un tribunal autónomo con jurisdicción en materia electoral, con la competencia y organización que determine la ley, el cual funcionará en pleno y las sesiones serán públicas.

Los integrantes del Tribunal Electoral serán electos por la Legislatura.

Por otra parte, el artículo 282 del Código Electoral dispone:

El Tribunal electoral, es el órgano público autónomo, que en términos de la Constitución particular constituye la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral y contra sus resoluciones no procede recurso alguno.

5.4.2 Características.

Resulta necesario destacar que, no obstante la denominación, el Tribunal Electoral no es un tribunal judicial, toda vez que no forma parte de la estructura del poder judicial.²⁹⁵

No tiene las características de un tribunal administrativo, porque no tiene como finalidad resolver conflictos surgidos entre particulares y la administración pública.

Se está en presencia de un tribunal *sui—generis*, es decir, pertenece a un género muy singular y excepcional, ya que es un organismo que contempla la

²⁹⁵Cfr., *Ibidem.*, pp. 97 – 98.

Constitución Política Local en forma específica, y a cuya formación concurren los poderes legislativo y judicial, sin participación alguna del ejecutivo.

Por lo tanto, su ámbito de ejercicio, lo excluye del perímetro de acción de los poderes del Estado. En otras palabras, es un organismo dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, sin coacción o consigna de cualquier índole, garantizándose con ello el principio básico de la administración de justicia, a saber, la imparcialidad.

Diversos sectores de la doctrina contemporánea han señalado que se trata de un tribunal de legalidad, ya que su ejercicio jurisdiccional le permite revisar la legalidad de los actos de los organismos electorales, pero absteniéndose de emitir pronunciamientos generales respecto de la misma ley.

Tiene la característica de ser un tribunal colegiado, porque funciona siempre en pleno, con la asistencia de tres magistrados, a efecto de que sus resoluciones se emitan por mayoría de votos simple.

Finalmente, tenemos que, es también un Tribunal centralizado, en atención a que su asiento físico se ubica en la capital del Estado, a diferencia de un Tribunal desconcentrado que cuenta con salas distribuidas en diversas zonas de la entidad.²⁹⁶

5.4.3 Integración.

El Tribunal se integra por tres magistrados numerarios y dos supernumerarios, electos por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes en la sesión que para tales efectos se realiza en el seno de la

²⁹⁶ Cfr., *Ibidem.*, pp. 99 – 100.

Legislatura. Los candidatos son propuestos por el Consejo de la Judicatura del Tribunal Superior de Justicia. Esta sesión se realiza en la primera quincena del mes de octubre del año previo a la elección de diputados y ayuntamientos o de Gobernador del Estado, según corresponda.

Las propuestas son presentadas a la Legislatura y turnadas a la Comisión que corresponda, la que en un término de 10 días naturales presentará el dictamen en el que funde y proponga la elección de los integrantes del Tribunal.

Los candidatos a magistrados podrán ser convocados para que comparezcan, en audiencia pública, ante los diputados que integren la Comisión encargada del asunto.

El dictamen se presentará en sesión plenaria. En caso de ser aprobado, se turnará al Gobernador para su publicación en el Periódico Oficial de la entidad (Gaceta de Gobierno), señalando la fecha en que los designados deban comparecer ante la Legislatura a rendir su protesta.

Los magistrados serán nombrados en dos períodos ordinarios sucesivos, incluyendo los extraordinarios, que se lleven a cabo entre dichos períodos, pudiendo ser electos para un proceso electoral, adicional a los ordinarios anteriores. Cuando haya dos procesos electorales simultáneos, se contarán como uno.²⁹⁷

El Tribunal se instalará e iniciará sus funciones a más tardar el 7 de enero del año de la elección que corresponda y concluirá sus actividades al término del proceso electoral de que se trate.

²⁹⁷ Artículos: 282, 283 y 284, *Legislación electoral del Estado de México* (2001).

En caso de elecciones extraordinarias se estará a lo dispuesto en la convocatoria respectiva, pero en períodos no electorales se reunirá sólo a petición de su presidente.

El Tribunal funcionará siempre en Pleno y sus resoluciones se acordarán por mayoría de votos. Corresponden al Pleno del Tribunal las siguientes atribuciones:

- I. Resolver durante los procesos electoral ordinarios, los medios de impugnación de apelación, de inconformidad y, en su caso, los de revisión que se interpongan durante los procesos electorales, así como los que se interpongan en contra de los actos o resoluciones del Consejo General del instituto;
- II. Resolver los recursos de apelación que se interpongan, en los términos de este Código, durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales ordinarios;
- III. Resolver los medios de impugnación de apelación, de inconformidad y, en su caso, los de revisión que se interpongan en los procesos extraordinarios;
- IV. Desechar, sobreseer, tener por no interpuestos o por no presentados, cuando proceda, los medios de impugnación, los escritos de los terceros interesados y los de los coadyuvantes;
- V. Calificar y resolver sobre las excusas que presenten los magistrados;

- VI. Designar y remover a los secretarios sustanciadores, secretarios proyectistas y al Secretario General de Acuerdos del Tribunal, a propuesta del Presidente del mismo;
- VII. Determinar la fecha y hora de sus sesiones públicas;
- VIII. Elegir, de entre sus miembros, al que fungirá como Presidente del Tribunal;
- IX. Aprobar el proyecto de egresos del Tribunal;
- X. Autorizar la celebración de convenios de colaboración con otros tribunales, instituciones y autoridades, para el mejor desempeño del Tribunal;
- XI. Determinar y, en su caso, aplicar las sanciones previstas en el Título Tercero del Libro Sexto de este Código;
- XII. Expedir y modificar el reglamento interno del Tribunal, así como las demás disposiciones necesarias para su buen funcionamiento;
- XIII. Establecer la jurisprudencia del Tribunal; y
- XIV. Las demás que le otorga este Código.²⁹⁸

Ahora bien, para la tramitación, integración y sustanciación de los medios de impugnación que deba resolver el tribunal contará con un Secretario General de Acuerdos, con los secretarios sustanciadores, los proyectistas, los notificadores y demás personal que sea necesario.

²⁹⁸ Artículos 287, 288, 289 y 290, *Legislación electoral del Estado de México* (2001).



Pero lo más relevante de los nombramientos de los magistrados puede plantearse de la siguiente forma: esta facultad, antes exclusiva del Gobernador, pasó a formar parte de las atribuciones del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado.

Con ello se perfeccionan los criterios para realizar las propuestas, se fortalece la autonomía del tribunal y la independencia de los magistrados. La Legislatura se constituye, así, en el órgano facultado para conocer y, en su caso, aprobar las propuestas que le presente el Consejo de la Judicatura.²⁹⁹

5.4.4. Inconveniencias de la Temporalidad.

La temporalidad de los tribunales electorales atenta contra el principio de independencia que es un atributo inherente de los órganos jurisdiccionales, por lo que además de las presiones que ejercen sobre ellos los partidos políticos, su actuación sólo dura los escasos meses en que se desarrolla el proceso electoral.

No existe la garantía de inamovilidad judicial ni la pretendida especialización de la que se ufanan, debido principalmente a los escasos meses de ejercicio, continuidad que se pierde totalmente una vez concluido el proceso

²⁹⁹ “Exposición de motivos y dictámenes del Código electoral del Estado de México”, en *Legislación electoral del Estado de México* (2001). La prospectiva, en torno a estos tribunales, indica que existe la tendencia cada vez mayor de que los Tribunales Electorales sean permanentes. En un interesante trabajo realizado por el Tribunal Electoral de Guerrero, se realizó un estudio comparativo de las Legislaciones Electorales de los Estados de la República destacándose las características de los Tribunales Electorales y de los sistemas de impugnación que estos garantizan. Entre los datos más sobresalientes se logró evidenciar la existencia de 19 tribunales estatales que funcionan en forma independiente, es decir, que no se encuentran incorporados al poder judicial de su Estado, correspondiendo a este último rubro 12 tribunales electorales. En cuanto a su permanencia encontramos 19 tribunales electorales permanentes y 12 que funcionan únicamente durante los procesos electorales. Cfr., MÁRQUEZ ALGARA, Guadalupe, “La inconstitucionalidad de los tribunales electorales temporales”, en *Los órganos jurisdiccionales electorales en México y otros ensayos en materia electoral*. Revista del Tribunal Electoral del Estado de México, Toluca-México, número 11, mayo-junio de 1999, pp. 26 – 28.

electoral para después de varios años nuevamente empezar la tarea de capacitación y estudio, desaprovechando la experiencia y conocimiento que sus integrantes adquirieron durante el desarrollo de su responsabilidad.

Los magistrados que los integran son “magistrados de segunda”, los cuales no gozan de los derechos que tienen los magistrados de primera aunque si están sujetos a todas las obligaciones inherentes a su nombramiento.

La existencia de los tribunales electorales temporales viola el mandato constitucional de garantizar a los partidos políticos —mediante el establecimiento de un sistema de medios de impugnación— los principios de constitucionalidad y legalidad a que deben ceñirse todos los organismos electorales en ejercicio de sus funciones

Las legislaciones de los Estados que aún tienen tribunales temporales violan los artículos 41 y 116 de la Constitución, así como el segundo transitorio de la reforma de 1996, que los obliga a adecuar su marco constitucional y legal al contenido de estos preceptos en un plazo no mayor de 6 meses contados a partir de su entrada en vigor, ya que no contemplan el órgano que garantice la plena vigencia del sistema de medios de impugnación que deben establecer siguiendo el mandato constitucional.

En conclusión, podemos resumir el tema con el siguiente comentario: el establecimiento de tribunales temporales atenta contra las garantías de inamovilidad e independencia que deben caracterizar a los órganos de justicia y desalienta la continuidad, la especialización y la profesionalización no únicamente de la función electoral, sino de todo el sistema judicial.

5.5 TRIBUNAL ESTATAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE

Nuestra propuesta pretende incorporar todo lo relacionado a la justicia laboral local al Poder Judicial del Estado de México, aunque en materia de justicia laboral sabemos que las juntas, tanto la federal como la local, se rigen por el apartado A de la Carta Magna y por ende por la ley federal del trabajo, luego entonces la posibilidad la Junta Local de Conciliación y Arbitraje se incorporé al Poder Judicial por de pronto sería remota, aunque en el caso del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje por su naturaleza sí sería factible en un corto plazo.

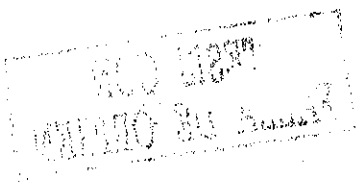
A continuación haremos un breve repaso de la justicia laboral en sus apartados A y B en el ámbito federal.

a) Antecedentes en el ámbito federal.

El constituyente mexicano de 1916-1917 estableció Juntas de Conciliación y Arbitraje —órganos de jurisdicción especializada— para el conocimiento de los conflictos laborales, es decir, la solución de conflictos de esta índole fueron excluidos del poder judicial ordinario.

Observemos el texto original de las fracciones XX y XXI del artículo 123 constitucional:

“XX. Las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo, se sujetarán a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje, formado por igual número de representantes de los obreros de los patronos, y uno del Gobierno.



“XXI. Si el patrono se negare a someter sus diferencias al Arbitraje o a aceptar el laudo pronunciado por la Junta, se dará por terminado el contrato de trabajo y quedará obligado a indemnizar al obrero con el importe de tres meses de salario, además de la responsabilidad que le resulte del conflicto. Si la negativa fuere de los trabajadores, se dará por terminado el contrato de trabajo.³⁰⁰

En efecto, las Juntas son tribunales que resuelven todo conflicto de trabajo, a través del arbitraje que es obligatorio.³⁰¹

Se consideró que estos organismos de conciliación y arbitraje, por el hecho de conocer exclusivamente los conflictos laborales, constituían un claro ejemplo de jueces especiales, prohibidos por el artículo 13 constitucional y, por tanto, anticonstitucionales, lo que inducía su desaparición.

Por su parte, al pronunciarse respecto al tema, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, definió a los tribunales especiales como,

“aquellos que se crean exclusivamente para conocer, en un tiempo dado, de ciertos delitos o respecto de determinados delincuentes...”

Por exclusión, tenemos que, el Órgano Jurisdiccional Supremo del país afirma que las Juntas no son tribunales especiales, tesis que decididamente ha apoyado la doctrina.

³⁰⁰ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (1917).

³⁰¹ Cfr., CARPIZO MC. GREGOR, Jorge, “La naturaleza jurídica de las Juntas de Conciliación y Arbitraje en México”, Apud., OVALLE FABELA, José, en *Temas y problemas de la administración de justicia en México*, México, UNAM, 1982, pp. 45 – 54.



Al respecto, Mario de la Cueva, escribió,

“Comenzaba a apuntar el pensamiento de que las Juntas constituyen un cuarto poder; que son una representación directa de las clases sociales; que materialmente ejercen funciones legislativas y jurisdiccionales; que se encuentran ligadas al poder ejecutivo en cuanto al nombramiento de la representación del Estado sin estarles sujetas jerárquicamente y deben respetar las reglas del proceso judicial con las variantes que marca su especialidad.³⁰²

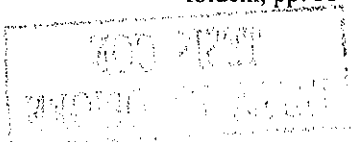
Para Trueba Urbina, las Juntas son un cuarto poder constitucional que realizan funciones legislativas, ejecutivas y jurisdiccionales y, por tanto, junto con el municipio libre, constituyen una excepción al postulado del artículo 49 constitucional que divide el ejercicio del supremo poder de la federación en Ejecutivo, Legislativo y Judicial.³⁰³

Sin embargo, Carpizo, Mc. Gregor, no coincide con los anteriores criterios, él sostiene que las tesis de estos juristas no pueden ser aceptadas porque el principio de separación de poderes —realmente de colaboración— no depende de teorías ni pensamientos sino del ordenamiento constitucional, por lo tanto, sería necesario que el propio artículo 49 indicara que esos órganos son divisiones del ejercicio del Supremo Poder de la Federación para que tuvieran esta naturaleza, sería necesario que las Juntas poseyeran funciones diversas de las que ejercen esos tres poderes derivados del artículo 49, de lo que concluye que sus funciones son jurisdiccionales y por excepción, administrativas.³⁰⁴

³⁰² Idem.

³⁰³ Idem.

³⁰⁴ *Ibidem*, pp. 55 – 56 y 61 – 62.



En esta tesitura acotamos que existen otras razones que robustecen la afirmación anterior: a) no se crean por ninguna disposición particular sino por la Constitución en su artículo 123 fracción XX y son precisadas en la Ley Federal del Trabajo; b) no se crean para que conozcan determinados negocios, sino todos los conflictos del trabajo; c) no tienen carácter transitorio, es decir, que al terminar de conocer determinados asuntos desaparecieran, y d) las juntas no surgen después que han nacido los conflictos, sino que preexisten a éstos.

La competencia de las Juntas de Conciliación y Arbitraje se restringe al conocimiento de los conflictos laborales, son tribunales de jurisdicción especializada—como los tribunales civiles, penales o administrativos—, pero no son tribunales especiales, luego entonces podemos concluir que las juntas no tienen ningún vicio de anticonstitucionalidad.

En síntesis, según Jorge Carpizo, las Juntas, en México, se encuentran dentro del poder judicial por las siguientes razones:³⁰⁵

- a) Son tribunales similares a los otros en cuanto que gozan de independencia y autonomía;
- b) No son tribunales de última instancia, en cuanto sus resoluciones son revisadas por el Poder Judicial Federal;
- c) La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia y, también, la que emite los tribunales colegiados de circuito, obliga a las juntas que funcionan dentro de su jurisdicción.

³⁰⁵ Cfr., CARPIZO MC GREGOR, Jorge, "La naturaleza jurídica de las Juntas de Conciliación y Arbitraje en México", Apud., OVALLE FABELA, José, en *Temas y problemas de la administración de justicia en México*, México, UNAM, 1982, p. 61.

- d) Hay el intento, aunque aún no alcanzado, para que los funcionarios de las Juntas tengan un cierto estatuto jurídico y gocen de las mismas garantías judiciales que los magistrados de los otros tribunales.

Por otra parte, es preciso hacer notar que la fracción XX del artículo 123 dispone que la integración de las Juntas de Conciliación y Arbitraje sea tripartita, es decir, que se forme por un número igual de representantes obreros y patronales, así como un representante del gobierno.

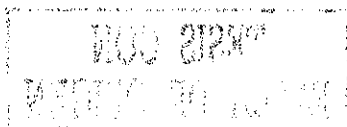
La integración tripartita de las Juntas es acertada porque no siempre los votos de los representantes de las partes se contraponen; en la realidad mexicana acontece que a veces los votos de los representantes de los patronos y de los obreros coinciden en contra del voto del representante del gobierno, o bien, los representantes se abstienen de votar por percatarse que la razón no le asiste a su parte afín.

Para algunos y en teoría Como sea, la presencia de los representantes crea confianza en esas clases sociales, ya que los conflictos del trabajo requieren del conocimiento y experiencia que tienen los representantes, quienes por este motivo pueden ponderar la idoneidad de las distintas soluciones.

De tal manera que, los preceptos contenidos en nuestra Ley Federal del Trabajo y la forma en que las Juntas se encuentran integradas hace que la justicia sea más humana y más cercana a los problemas y necesidades de los interesados.³⁰⁶

Ahora bien, no debe olvidarse que, tratándose de juicios laborales las entidades federativas carecen de atribuciones para establecer los tribunales

³⁰⁶ *Ibidem.*, pp. 67 - 77.



que de ellos deban conocer, pues los órganos jurisdiccionales respectivos están previstos en la fracción XX, del apartado "A", del artículo 123 constitucional y en la Ley Federal del Trabajo.

No obstante, por lo que se refiere a los conflictos laborales burocráticos que se susciten eventualmente entre los órganos de gobierno de un Estado y sus servidores, las legislaturas correspondientes tienen facultades para establecer y organizar tribunales que diriman tales conflictos,³⁰⁷ que son los comentarios que anotamos en el tema siguiente.

B) Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje

De acuerdo con el artículo 123 de la Ley Fundamental en su apartado B Fracción XII y el Título séptimo de la Ley Federal de los trabajadores al servicio del Estado, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje tiene las facultades de conciliación y arbitraje entre los trabajadores al servicio del Estado y la Administración Pública Federal.³⁰⁸

El apartado "B" del Artículo 123 Constitucional rige las relaciones laborales entre los poderes de la Unión, el gobierno del D.F. y sus trabajadores. La fracción XII fundamenta la competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje al disponer que:

"los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria."³⁰⁹

³⁰⁷ Cfr., BURGOA ORIHUELA, *Derecho constitucional* . . . , ob. cit., p. 943.

³⁰⁸ VALDERRAMA NAVARRO, Luis Gerardo, "El régimen laboral en los bancos controlados por el Estado y algunas perspectivas con la desincorporación de la banca múltiple", Tesis para obtener el grado de Maestro en Derecho, UNAM, 1994, p. 325-327. p. 357.

³⁰⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2002).

Refiriendo lo anterior, concretamos que dicho Tribunal es el encargado de mediar los conflictos que surgen entre empleados y patrones.

C) *Ámbito estatal.*

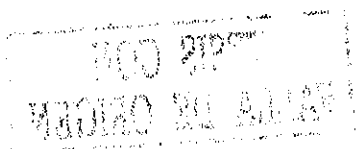
El Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Estado de México es un órgano autónomo dotado de plena jurisdicción para dirimir las controversias que eventualmente se susciten entre el gobierno estatal y los trabajadores a su servicio.

Su naturaleza jurídica, su competencia, su integración y demás características inherentes están reguladas por un tribunal cuya denominación correcta es la de Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje y del Proceso y Procedimientos, siendo preciso aclarar que no es una norma independiente, sino que, forma parte de la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.³¹⁰

Se la puede ver en el Título séptimo del documento en cuestión, abarcando los artículos del 184 al 256, con siete artículos transitorios. La Ley en comento fue expedida por la LIII Legislatura del Estado de México el 3 de agosto de 1998, conforme al Decreto número 68.

Tenemos, pues, que conforme a su competencia (Art. 185) el Tribunal Estatal tiene facultad para:

³¹⁰ *Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios (2001).*



- I. Conocer y resolver, en conciliación y arbitraje, de los conflictos individuales que se susciten entre las instancias públicas o dependencias y sus servidores públicos;
- II. Conocer y resolver, en conciliación y arbitraje, los conflictos colectivos que surjan entre las instituciones públicas o dependencias y las organizaciones sindicales;
- III. Conceder el registro de los sindicatos, y en su caso, dictar la cancelación de los mismo;
- IV. Conocer y resolver, en conciliación y arbitraje, de los conflictos internos de los sindicatos y de los intersindicales;
- V. Efectuar el registro de las condiciones generales de trabajo, de los estatutos de los sindicatos, así como de aquellos otros documentos que por su naturaleza deban obrar en los registros del Tribunal; y
- VI. Conocer de cualquier otro asunto relativo, derivado o directamente vinculado con las relaciones de trabajo.

Integración.

El Tribunal se integra por un representante de cada uno de los poderes públicos del Estado, un representante de cada uno de los sindicatos mayoritarios, un representante de los ayuntamientos de la entidad que será el del municipio de residencia del Tribunal y un árbitro designado por la mayoría de los representantes, quien fungirá como presidente quien ejercerá el cargo por un término máximo de seis años.

Con excepción del presidente, cada uno de los representantes contará con un suplente.

En cuanto a los requisitos que debe satisfacer el Presidente del Tribunal Estatal se encuentran los siguientes:

- I. Ser mexicano, mayor de treinta años de edad y estar en pleno ejercicio de sus derechos;
- II. Tener título de licenciado en derecho, legalmente expedido;
- III. Tener cinco años de ejercicio profesional posteriores a la obtención del título de licenciado en derecho;
- IV. Haberse distinguido en estudios del trabajo o de la seguridad social;
- V. No ser ministro de algún culto religioso;
- VI. Gozar de buena reputación; y
- VII. No haber sido condenado por delito intencional sancionado con pena corporal.

De igual forma, indica la ley correspondiente que para su debido funcionamiento el Tribunal contará con los secretarios generales, auxiliares, secretarios, actuarios y demás servidores públicos que sean necesarios.

Los integrantes y demás servidores públicos de la Junta tendrán las facultades y obligaciones que se determinen en su reglamento interior y ocuparán el cargo por un término máximo de seis años.

Sin embargo, no ocurre lo mismo con los representantes de los sindicatos y de los ayuntamientos, ya que éstos solo pueden ejercer el cargo por un período máximo de tres años, con posibilidades de continuar en el cargo si y solo si resultan redesignados por sus representados, conforme a sus normas internas.

Lo anterior es perfectamente comprensible en virtud de que los cargos de elección popular tanto en las legislaturas de las entidades federativas como en los ayuntamientos es de tres años, de ahí el plazo máximo para ocupar el cargo de quienes forman parte del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje.

Votación.

El Tribunal funcionará en Pleno y las resoluciones se tomarán por mayoría de votos de sus integrantes. En caso de ausencia de alguno de ellos, los votos de los ausentes se sumarán a los del presidente.

Se reconocen como titulares de la relaciones colectivas de trabajo únicamente a dos sindicatos: el de los servidores públicos generales y el de los maestros, que son los que cuentan con su registro correspondiente ante el Tribunal. Un ejemplo lo constituye el Sindicato Nacional de Trabajadores del Subsistema Educativo Federalizado.

Sesiones del Pleno.

El Pleno celebrará sesiones ordinarias por lo menos dos veces al mes, ello con el fin de conocer y resolver los asuntos de su competencia. Asimismo,

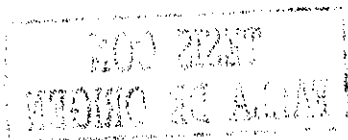
celebrará sesiones extraordinarias en las que se efectuará la elección del presidente, el informe anual del mismo y los asuntos que proponga éste o alguno de los representantes, cuando sea necesario.

En lo que corresponde a las obligaciones y facultades del Pleno del Tribunal Estatal, podemos citar las siguientes:

- Conocer y resolver los asuntos de su competencia;
- Conocer de las excusas que presente alguno de los representantes;
- Emitir y firmar las resoluciones en los que se haga necesaria la concurrencia del pleno;
- Emitir, discutir y firmar los laudos que sean sometidos a su consideración;
- Designar a los Secretarios Generales;
- Determinar los criterios jurídicos para la solución de los conflictos y publicarlos oportunamente; y
- Elaborar, presentar y aprobar el reglamento interior de este órgano, así como las reformas al mismo.³¹¹

Como podrá observarse, todos los aspectos y características de este Tribunal evidencian que no existen razones sustentables que impidan su incorporación al Poder Judicial del Estado de México.

³¹¹ *Reglamento interior del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje (2001).*



5.6 Consejo de Menores en el Estado de México

A) Ámbito internacional

La Convención sobre los Derechos del Niño, celebrada el 20 de noviembre de 1989, es el instrumento internacional de más fuerza política y social a nivel mundial, con gran influencia, que tiene como fin primordial lograr una mayor protección y defensa de los derechos humanos de la niñez en el ámbito interno de los Estados miembros que han ratificado este instrumento internacional.

México ratificó, la Convención sobre los Derechos del Niño el 21 de septiembre de 1990, cuyo texto se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 25 de enero de 1991, propiciando con ello que forme parte de su derecho interno, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con esta ratificación se asume el compromiso de adecuar la legislación nacional, federal y de las entidades federativas a los postulados del citado instrumento internacional.

B) Ámbito federal.

Nuestra Carta Magna, en su parte dogmática, consagra los derechos de todos los mexicanos, incluyendo los de los niños; sin embargo, tratándose de garantías procesales de carácter penal, éstas se reconocen únicamente para los mayores de 18 años de edad.³¹² Situación que consideramos no acorde a los tiempos que vivimos.

³¹² Cfr., ROCCATTI, Mireille y LARA, Evangelina, "Análisis jurídicos del sistema de prevención social y tratamiento de menores del Estado de México", en *Justicia juvenil en el Estado de México*, Toluca, México, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, 1996, pp. 18 - 19.

Ahora bien, fue el 24 de diciembre de 1991, cuando se promulgó en el Diario Oficial de la Federación la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores, para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.

Sin más, el documento referido retomó los principios garantistas inscritos en los documentos de corte internacional suscrito por varios países en materia de menores infractores.³¹³

C) Ámbito estatal.

En el caso del Estado de México, la aplicación de las medidas de orientación, protección, asistencia y tratamiento rehabilitatorio para menores de 18 años no es competencia de las autoridades jurisdiccionales, tal como lo dispone el artículo cuarto, del Código Penal de esta entidad federativa.

La prevención social y tratamiento de menores infractores es competencia de índole administrativo, toda vez que las autoridades y órganos que intervienen en su orientación, protección, asistencia y tratamiento, dependen del Poder Ejecutivo Estatal; lo que significa que el principio de jurisdiccionalidad no es aplicable a los conflictos relativos a los menores.³¹⁴

Fundamento legal.

En el Estado de México, la legislación que tiene por objeto establecer las bases para la prevención de conductas antisociales de los menores de edad, regular las acciones encaminadas a resolver su situación técnico-jurídica y rehabilitar a quienes incurran en la comisión de infracciones o faltas,

³¹³ Cfr., *Situación Jurídica de las Víctimas en la Justicia de Menores Delincuentes*, México, Consejo de Menores - INACIPE, 1998, pp. 31-32.

³¹⁴ *Ibíd.*, p. 49.

garantizando el respeto a los derechos humanos establecidos por el orden jurídico mexicano, es la "Ley de Prevención Social y Tratamiento de Menores del Estado de México", aprobada por la Legislatura local el 19 de enero de 1995, y publicada en la "Gaceta de Gobierno del Estado", el día 20 de enero de ese mismo año.

Autoridades competentes.

La Ley de Prevención Social y Tratamiento de Menores, en el artículo 10 dispone como autoridades a:

- I. La Dirección General de Prevención y Readaptación Social;
- II. El Colegio Dictaminador;
- III. Los Consejos de Menores; y
- IV. Las Preceptorías Juveniles.

La Dirección General de Prevención y Readaptación Social se constituye, pues, en la máxima autoridad en esta materia y tiene como atribución la de prevenir las conductas antisociales de los menores del Estado; vigilar el cumplimiento de la legalidad en los procedimientos; el respeto a los derechos de los menores, así como de las Preceptorías Juveniles; y, presidir y vigilar el buen funcionamiento del Colegio Dictaminador.

En tanto que, el Colegio Dictaminador se erige como el órgano técnico-legal de alzada para sustanciar los recursos que se interpongan en contra de las resoluciones de los Consejos de Menores.

Atribuciones del Consejo de Menores y Preceptorías Juveniles.

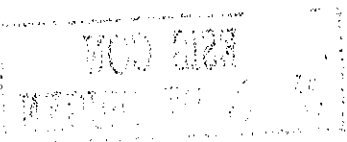
Los Consejos de Menores y las Preceptorías Juveniles son las autoridades que con autonomía plena conocen y resuelven la situación jurídica de los menores que cometen infracciones o faltas, respectivamente. Sus atribuciones son las siguientes:

- I. Instaurar el procedimiento y dictar las resoluciones técnico-jurídico y definitivas, que resuelvan la situación de los menores;
- II. Supervisar el cumplimiento de la legalidad del procedimiento; y
- III. Conciliar al menor con la víctima, y a las partes sobre el pago de la reparación del daño.

Los Consejos de Menores y las Preceptorías Juveniles se integran por un presidente, un secretario de acuerdos y cuatro vocales que serán: un médico, un psicólogo, un trabajador social y un pedagogo. Los Consejos de Menores se integran además con un criminólogo, un sociólogo y un terapeuta ocupacional.

Competencia.

En cuanto a la territorialidad y campo de acción de estas autoridades, la Dirección General de Prevención y Readaptación Social con sede en la capital del Estado, tienen competencia en todo el territorio estatal, cuenta con una Escuela de Rehabilitación para Menores que proporciona tratamiento rehabilitatorio intensivo e internamiento a los menores que involucrados en una infracción.



Existe únicamente un Consejo de Menores y 31 Preceptorías Juveniles distribuidas en diferentes partes del territorio de la entidad.

Representación de las partes.

La Ley prevé la representación de ambas partes, por un lado, la representación social del menor infractor o faltista, por parte de su defensor, padres o tutores, contando con garantías procesales específicas; y, por el otro, la representación social (Comisionado) de quienes resulten afectados por las conductas antisociales que cometen los menores.³¹⁵

Recursos.

En cuanto a los recursos que contiene la Ley de la materia básicamente son dos: el recurso de apelación y el de revisión, que tienen por objeto examinar la resolución controvertida y determinar si en el caso concreto se aplicó inexactamente la ley, o bien, si se dejó de aplicar alguna norma o se violaron los principios reguladores de la valoración de la prueba o si se alteraron los hechos.

El recurso de apelación procede en contra de las resoluciones técnico-jurídicas y de las definitivas dictadas por los Consejos de Menores. Se interpone ante el Colegio Dictaminador dentro de los tres días hábiles siguientes al en que surta efectos la notificación de la resolución, expresándose los agravios que la misma cause.

Este recurso se resolverá dentro de los tres días siguientes a su admisión, si se trata de la resolución técnico-jurídica, y dentro de los cinco días siguientes a la admisión cuando se trate de la resolución definitiva.

³¹⁵ Cfr., *Ibidem.*, pp. 17 y 50 – 52, asimismo, véase, *Situación Jurídica de las Víctimas . . . ob. cit.*, pp. 33-34.

La resolución del Colegio Dictaminador podrá decretar el sobreseimiento, la confirmación o modificación de la resolución impugnada, la reposición del procedimiento y la revocación de la resolución materia del recurso. Contra las resoluciones del Colegio Dictaminador no procede recurso alguno.

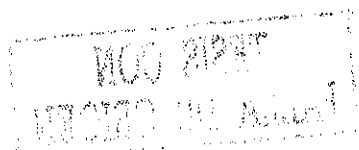
Por su parte, el recurso de revisión procede en contra de las resoluciones técnico-jurídicas y de las definitivas, dictadas por las Preceptorías Juveniles. Este recurso se presenta ante el Consejo de Menores dentro de los tres días hábiles siguientes al en que surta efectos la notificación de la resolución y en él se expresarán los agravios que cause la resolución impugnada, supliendo aquél la deficiencia de la queja.

Al día siguiente de la interposición del recurso, las Preceptorías Juveniles remitirán las actuaciones al Consejo de Menores y, éste, dentro de los tres días siguientes, dictará la resolución que confirme, modifique o revoque la resolución. Contra las resoluciones emitidas por los Consejos de Menores que decidan sobre la revisión, no procederá recurso alguno.³¹⁶

Una vez mas, observamos que dadas las características inherentes del Consejo de Menores de la entidad mexiquense y su trascendente tarea en la Justicia de menores no existen razones para que continúe fuera del sistema judicial del Estado de México.

A continuación presentamos, aunque someramente, un análisis comparativo, de esta institución.

³¹⁶ *Ibíd*em pp. 58-59.



5.6.1 Análisis comparativo (México).³¹⁷

Estado	Tipo de Institución	Órgano del que Depende
Aguascalientes	Consejo Tutelar	Poder Ejecutivo
Baja California	Consejo de Menores	Poder Ejecutivo
Baja California Sur	Consejo Tutelar para Menores	Poder Ejecutivo
Campeche	Consejo de Menores	Poder Ejecutivo
Coahuila	Consejo de Menores	Poder Ejecutivo
Colima	Consejo Titular	Poder Ejecutivo
Chiapas	Consejo de Menores	Poder Ejecutivo
Chihuahua	Tribunal de Menores	Poder Ejecutivo
Distrito Federal	Consejo de Menores	Poder Ejecutivo
Durango	Consejo Tutelar	Poder Ejecutivo
Estado de México	Consejo de Menores	Poder Ejecutivo
Guanajuato	Instituto Tutelar	Poder Ejecutivo
Guerrero	Consejo Tutelar	Poder Ejecutivo
Hidalgo	Consejo Tutelar	Poder Ejecutivo
Jalisco	Consejo Paternal	Poder Ejecutivo
Michoacán	Consejo Tutelar	Poder Ejecutivo
Morelos	Consejo Tutelar	Poder Ejecutivo
Nayarit	Consejo de Menores	Poder Ejecutivo
Nuevo León	Consejo Estatal de Menores	Poder Ejecutivo

³¹⁷ *Ibidem*, pp. 129 – 144.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Estado	Tipo de Institución	Órgano del que Depende
Oaxaca	Consejo Tutelar	Poder Ejecutivo
Puebla	Consejo Tutelar	Poder Ejecutivo
Querétaro	Consejo para Menores Infractores	Poder Ejecutivo
Quintana Roo	Consejo Tutelar	Poder Ejecutivo
San Luis Potosí	Consejo Tutelar	Poder Ejecutivo
Sinaloa	Consejo Tutelar	Poder Ejecutivo
Sonora	Consejo Tutelar	Poder Ejecutivo
Tabasco	Consejo Tutelar	Poder Ejecutivo
Tamaulipas	Consejo Tutelar	Poder Ejecutivo
Tlaxcala	Consejo Tutelar	Poder Ejecutivo
Veracruz	Ley de Adaptación Social y de los Consejos Tutelares para Menores Infractores	Poder Ejecutivo
Yucatán	Consejo Tutelar	Poder Ejecutivo
Zacatecas	Consejo Tutelar	Poder Ejecutivo

Luego de este breve comentario nos permitimos, ahora, referir algunos datos respecto de la misma institución responsable del trato de menores en otros países latinos.³¹⁸

³¹⁸ Ibidem, pp: 160, 164, 167 y 170.

5.6.2 Análisis comparativo (algunos países de Latinoamérica).

En Costa Rica, las faltas cometidas por los menores de edad se encuentran reguladas por la Ley Penal Juvenil, apenas creada el 1° de mayo de 1996.

El Salvador, por su parte, regula dichas conductas a través de la Ley del Menor Infractor, creada el 1° de octubre de 1994. De cierto se sabe que existen en ambos países órganos especializados en el trato de menores infractores.

En Honduras y Nicaragua, las relaciones de los menores se encuentran reguladas por sendos códigos, que se denominan Código de la Niñez y la Adolescencia, creados el 5 de septiembre de 1996 y 1997, respectivamente.

A las autoridades encargadas de aplicar la norma secundaria en Honduras se les conoce como Jueces de Letras de la Niñez; en tanto que, en Nicaragua, son los Juzgados Penales del Distrito del Adolescente, quienes ejercen esta potestad.

En Guatemala la correspondiente ley se denomina Código de la Niñez y la Juventud, creado el 11 de septiembre de 1996. Y los Juzgados de Jóvenes en Conflicto son los responsables de la aplicación e interpretación de dicho código.

El siguiente cuadro comparativo nos ilustra de una mejor forma las líneas escritas:

País	Legislación	Fecha	Órgano Competente
Costa Rica ³¹⁹	Ley Penal Juvenil	1º/Mayo/1996	Nuevo órgano especializado en la materia
El Salvador	Ley del Menor Infractor	1º/Octubre/1994	Nuevo órgano especializado en la materia
Honduras	Código de la Niñez y la Adolescencia	5/Septiembre/1996	Se les asigna a los Jueces de Letras de la Niñez
Guatemala	Código de la Niñez y la Juventud	11/Septiembre/1996	Creación de Juzgados de Jóvenes en conflicto
Nicaragua ³²⁰	Código de la Niñez y la Adolescencia	1997	Juzgados Penales del Distrito del Adolescente.

Ahora bien, luego de esta breve semblanza, podemos concluir que en el caso del Estado de México, los derechos de los menores infractores sí se encuentra consagrados adecuadamente en los términos propuestos por la Convención sobre los Derechos del Niño, celebrada el 20 de noviembre de 1989, pues como hemos referido en epígrafes anteriores, nuestro país ratificó dicho texto internacional el 21 de septiembre de 1990, publicándose en el Diario Oficial de la Federación el 25 de enero de 1991.

En esta tesitura podemos concluir que en el caso del Estado de México, las conductas de los menores se encuentran reguladas por una Ley especial, aplicada e interpretada por una autoridad administrativa, que si bien no es de

³¹⁹ Cfr., MAXERA, Rita, "Justicia penal juvenil en América Latina", en *Memoria del Simposio Internacional. Derechos humanos y Justicia Penal*, Toluca, México, CODHEM, 1998, p. 86.

³²⁰ *Ibíd.*, pp. 88, 90 - 91.

todo incorrecto creemos mejor que dichas autoridades ciñeran su quehacer a la potestad jurisdiccional de la entidad.

5.7 OFICIALIAS CONCILIADORAS Y CALIFICADORAS

Antes de iniciar formalmente este apartado, compartimos con el lector de los hechos que acontecieron el 16 de mayo de 2002 en la calle Clavel del Municipio de Ecatepec de Morelos, la cual se encontraba cerrada al tránsito por la festividad escolar de un “Jardín de niños”.

Como fue del conocimiento de la opinión pública nacional e internacional un mecánico de nombre José Luis Nieto embistió al grupo de 105 niños, profesoras y padres de familia, los resultados, tres criaturas fallecieron y mas de veinte heridos.

Narra el culpable:³²¹

“Batalle con los de la escuela todos los días, de 9:00 a 11:00 de la mañana... yo los atropelle porque ya me cansé haga de cuenta, ya me desesperé. Vine aquí (a la delegación policiaca), hable con el juez de paso...”

Por su parte los profesores exponen:

“Tiene tres años el conflicto con el mecánico por lo de la calle. Nosotros acudimos con un juez calificador,³²² el cual nos otorgó la mitad de la calle para ocuparla y hacer honores a la bandera,”

³²¹ MONSIVAIS, Carlos, “No entiendo lo que paso”, *El Universal*, 12 de mayo de 2002, p. A30. Lo subrayado es nuestro.

Como se puede apreciar en ambas partes acudieron a la institución que precisamente habremos de analizar en este apartado: La Oficialia Conciliadora y Calificadora.

Dicen que el *hubiera* no existe, que es infértil, aún así consideramos que si hubiera existido una eficaz, pronta, expedita y profesional justicia municipal estos lamentables hechos se hubiesen evitado a través de una buena conciliación.

Según Rene Jiménez, investigador de la UNAM:³²³

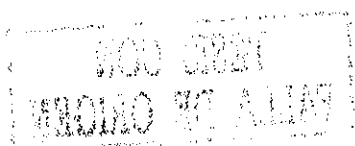
“Los delitos del mecánico Nieto, fueron premeditados... se trata de la concreción de la violencia social a niveles micro, lo cual obedece a una crisis en las instituciones como la familia, el Estado o la Iglesia,”

Creemos que tiene mucha razón el investigador, precisamente ante esta realidad social debemos profesionalizar la denominada justicia municipal para que en la medida de las posibilidades se puedan evitar hechos como los de Ecatepec. Ahora sí pasemos a analizar con detenimiento nuestra propuesta.

La Oficialia Conciliadora y Calificadora es la instancia pública municipal por virtud de la cual una persona que funge como titular de la oficina, insta, exhorta o motiva a las partes en conflicto a resolver la controversia en la que se encuentran, en un solo acto instantáneo y, a su vez, éstas aceptan previamente someterse a esta amigable composición, sin demérito de que eventualmente, cada una por sí, pueda recurrir ante los órganos jurisdiccionales competentes, se encarga también de calificar las faltas cuando se viola el Bando Municipal de

³²² Así se le conoce comúnmente al oficial conciliador y calificador en el Estado de México.

³²³ Idem.



policía y buen gobierno; como se puede apreciar los encargados de que se imparta la denominada *Justicia Municipal* en el Estado de México es la administración pública municipal.

Mucha razón tiene Salvador Valencia cuando afirma que:

“el municipio es un pequeño cosmos donde se reflejan los problemas sociales, en él se puede apreciar de manera sencilla el funcionamiento de cualquier sistema de gobierno”³²⁴

Aún debemos tener muy presente que:

“tradicionalmente el municipio mexicano ha sido en esencia un prestador de servicios públicos, ésta área de la actividad municipal ha alcanzado en algunos municipios un alto grado de especialización y eficiencia”³²⁵

Cada vez nos enteramos que los ayuntamientos tienen mejores y modernos sistemas de recolección y procesamiento de la basura, por tan solo poner un ejemplo, como bien lo señala Rafael Quintana:

“el municipio es el prestador de servicios domésticos por excelencia”.³²⁶

Es por ello que me motivó incluir a las oficialías conciliadoras y calificadoras dentro de las instituciones que deberían incorporarse

³²⁴ VALENCIA CARMONA, Salvador, *Manual de Derecho Constitucional General y Comparado*, México, Editorial U.V. Xalapa, 1987, p. 57, Apud., QUINTANA MIRANDA, Rafael, “El municipio y su Hacienda Pública”, Tesis para obtener el grado de Doctor en Derecho, México, UNAM, 1992. p. 163.

³²⁵ MARTÍNEZ CABAÑAS, Gustavo, *La Administración Estatal y Municipal*, Apud, QUINTANA MIRANDA, Rafael, ob. cit., p. 539.

³²⁶ QUINTANA MIRANDA, Rafael, “El municipio y su Hacienda Pública”, Tesis para obtener el grado de Doctor en Derecho, México, UNAM, 1992. p. 551.

precisamente al Poder Judicial del Estado, dado que como ya lo apuntábamos, los Ayuntamientos son eminentemente prestadores de servicios públicos, como bien lo refiere el Maestro Rafael Quintana:

“Generalmente, se ha considerado que la parte de la administración municipal, es la atención de las necesidades colectivas, es decir, la función de los Ayuntamientos está encaminada a prestar servicios públicos a las comunidades.”³²⁷

Dada la importancia del tema, a continuación haremos un repaso general de lo que es la conciliación y la mediación.

5.7.1 Concepto de conciliación.

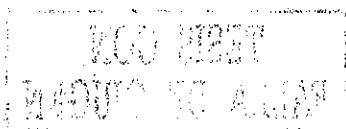
La voz puede ser entendida como el acuerdo de voluntades que se lleva a cabo entre las personas que participan en un conflicto, pero sin la intervención de un tercero, o bien, es la actividad que un tercero realiza con el fin de resolver una controversia entre dos o más personas.

5.7.2 Naturaleza de la conciliación.

Es una de las formas más antiguas que el hombre utilizó para resolver sus disputas con los miembros de otras tribus (autocomposición), luego, la conciliación pasó a formar parte de los consejos de familia, de los clanes y, más tarde, de las reuniones de vecinos.³²⁸

³²⁷ *Ibidem*, p. 540.

³²⁸ Cfr. HITTERS, Juan Carlos, “La justicia conciliatoria y los conciliadores”, en *La justicia entre dos épocas*, Editorial Platense, 1983, p. 167.



Ontológicamente, la conciliación constituye: a) un acto (o serie de actos) de autocomposición de conflictos, o b) de heterocomposición de los mismos.³²⁹

- a) De autocomposición, si en ella solo intervienen los interesados, que podrían llamarse conciliandos;
- b) De heterocomposición, si interviniese una tercera (o varias terceras) persona –en muchas ocasiones, aparece el mediador–, sea para ayudar a conjugar y acordar voluntades, o bien, para garantizar con su presencia el acto; bien para protocolizarlo, o bien, para ejecutarlo.

5.7.3 Conciliación exoprocesal, extra-procesal o preventiva.

La “conciliación exoprocesal”, “extra-procesal” o “preventiva”, es aquella que se realiza antes de que el conflicto haga crisis y devenga en un litigio.

Si se tiene en cuenta, por una parte, que el desarrollo del proceso jurisdiccional es necesariamente largo y costoso en tiempo y medios; la conciliación preventiva, por otra parte, aparece como antítesis de todos estos inconvenientes.³³⁰

En este sentido, el conciliador forma sus criterios tal como un juez lo haría, en función de las evidencias que las partes en conflicto le formulen, finalizando su intervención con la sentencia extra-jurisdiccional que emita, dando fin al conflicto.

³²⁹ Cfr., FAIREN GUILLÉN, Víctor, “Figuras extraprocesales de arreglo de conflictos: la conciliación, la mediación, el ombudsman”, en *Justicia y sociedad*, México, IJ-UNAM, 1994, p. 859.

³³⁰ Cfr., *Ibíd.*, p. 860; “PACTO”, Sobre el pactum y sus relaciones con autodefensa y heterodefensa, autodefensa, autocomposición, pacto, contrato, proceso “La defensa” en *La reforma procesal penal*, Madrid, EOERSA, 1992, p. 35 y ss. Véase, también, *Problemas actuales del derecho procesal*, México, IJ-UNAM, 1992, p. 9 y ss.

En otras palabras, en la conciliación preventiva no se formulan ni pretensiones ni defensas en el sentido procesal de estas expresiones, se trata más bien de acciones privadas, donde cada una de las partes en conflicto aporta las pruebas que más convienen a sus intereses, pruebas que por cierto —dada la propia naturaleza de esta instancia— se desahogan de forma instantánea.

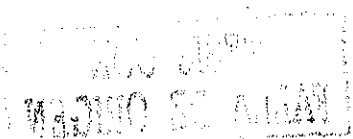
En esta tesitura, se afirma que conforme al resultado, los actos derivados de la conciliación pueden ser: a) De transacciones; b) De aparición; c) De pagos; y d) Mixta.

- a) De transacciones- Cuando hay ausencia total o parcial de pretensiones y contra-pretensiones;
- b) De aparición, cuando ha lugar prestaciones y contraprestaciones del mismo o de diverso tipo;
- c) De pagos, se refiere a actividades o inactividades personales o reales, concertadas; y
- d) Mixta, una combinación de las anteriores conciliaciones.³³¹

5.7.4 Conciliación endoprocesal o represiva.

Esta clase de conciliación pone fin pacífico a un conflicto devenido en litigio a través de un proceso jurisdiccional.

³³¹ Cfr., FAIREN, ob. cit., pp. 860 – 861.



5.7.5 Concepto de mediación.

Como la propia connotación indica, es la intervención de un tercero, entre dos o más personas que participan en un conflicto de intereses, con objeto de inducirlos a una amigable composición contractual, pero sin excluir aquellas posibilidades de arreglo concertadas por ellos previamente.

Para Gozaíni, la mediación es la conciliación de intereses opuestos que miran a una misma situación (contractual o de hecho), a fin de encontrar una respuesta pacífica, una alternativa flexible y absolutamente diferente al cuadro típico que califica la pretensión y su resistencia.³³²

Sharon Press, nos ilustra al respecto con el siguiente comentario:

“Es un proceso en el cual una tercera persona neutral, que no está involucrada en el conflicto, se reúne con las partes –que pueden ser dos o más– y las ayuda para que puedan manifestar su particular situación y el problema que los afecta. El mediador facilita las cosas para que los que asisten a la audiencia puedan hablar francamente de sus intereses, dejando de lado sus posiciones adversas. Mediante las preguntas apropiadas y las técnicas adecuadas, se puede llevar a las partes hacia los puntos de coincidencia y, si ellas no llegan a un acuerdo, el mediador no puede tomar ninguna decisión al respecto porque él no puede obligarlas a hacer o aceptar nada. Llegado el caso, ahí termina la mediación”.³³³

³³² Cfr., ALFREDO GOZAÍNI, ob. cit., pp. 967, 968.

³³³ PRESS, Sharon, “La mediación”, en *Revista Libra*, año 1, número 1, Buenos Aires, abril-mayo de 1991, p. 42.

Si analizamos con detenimiento el párrafo anterior podemos observar que se está en presencia de una técnica por virtud de la cual se llevan a cabo una o varias audiencias en las que el mediador, enfrentando “cara a cara” a las partes, fija las posiciones de cada una de ellas: de sus puntos de divergencia y de sus puntos de controversia, sin tener que recurrir a determinados procedimientos verifcatorios (a ninguna de las partes se le pide que demuestre que tiene razón), ni que la opinión que se vierta pueda obligar a cualesquiera de ellas.

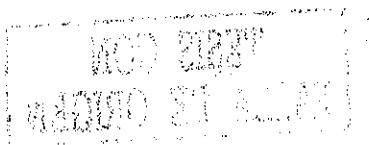
Refiriéndose a los temas analizados Fix Zamudio, afirma:

“Estos instrumentos de solución de controversias fueron calificados por el genio de Francesco Carnelutti como equivalentes jurisdiccionales (1944, t. I, pp. 183-212; 1959, pp. 109-114), y analizados por el ilustre Niceto Alcalá-Zamora y Castillo, en su obra clásica Proceso, autocomposición y autodefensa (1992, pp. 11-33), pero perdieron importancia, en especial durante el siglo anterior, frente a la decisión jurisdiccional, aun cuando se han revalorado recientemente bajo postulados distintos a los de su concepción tradicional”.³³⁴

Como quiera que sea, la conciliación complementa la actividad judicial, al conocer controversias de escaso interés económico pero de gran importancia social, las que por su costo no son planteadas normalmente ante los tribunales.

Es de todos conocido que existen diversas instituciones mexicanas que a través de la conciliación resuelven importantes diferencias entre las partes que participan, así tenemos por ejemplo la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje que se encarga de proporcionar información y asesoría legal en

³³⁴ FIX ZAMUDIO y COSSÍO DÍAZ, ob. cit., p. 77.



materia laboral: aguinaldo, salario, despido, reparto de utilidades, liquidaciones y medicina legal. Así mismo sustenta el procedimiento administrativo sancionador e integra la comisión mixta de capacitación y adiestramiento; la Junta Local de Conciliación y Arbitraje que se encarga de resolver los conflictos que se presenten en las relaciones laborales entre el Estado y sus Trabajadores, entre patrones y sus trabajadores, y entre la Administración Pública y los particulares, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, que se encarga de dirimir las controversias que en materia laboral se presenten entre los trabajadores de la administración pública federal derivados de la las relaciones de trabajo o de hechos íntimamente ligados a ellas y de acuerdo a su competencia establecida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Federal del Trabajo, por último, en el ámbito local tenemos a un tribunal similar en el estado de México, el Tribunal de Conciliación y Arbitraje cuya función es parecida a la del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, ya que resuelve los conflictos y controversias entre empleados y patrones.

Hemos tenido algunos otros organismos mas especializados como la Junta de Conciliación y Arbitraje de controversias azucareras cuyo reglamento se publico en el *Diario Oficial de la Federación*, del 28 de octubre de 1975:

“esta junta quedo establecida para intervenir como amigable componedora a fin de resolver las controversias que surgieran entre abastecedores de materia prima, de éstos con los industriales y entre estos y que las comisiones de planeación y operación de Zafra no hayan podido solucionar”³³⁵

³³⁵ PÉREZ GONZÁLEZ, Carlos, “Estructura jurídica del sector encargado de la industria azucarera en México”, Tesis para obtener el grado de Doctor en Derecho. México, UNAM, 1976. p. 253.

Otro caso mas especializado es el relativo a las facultades de Conciliación y Arbitraje de la Comisión Nacional Bancaria que se desahogaba a través de un procedimiento administrativo previsto en el entonces vigente reglamento de los empleados de las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares, en el que se buscaba la conciliación de las partes.³³⁶

En el ámbito municipal tenemos como ejemplo claro el tema que los ocupa: Las Oficialías Conciliadoras y Calificadoras que habremos de analizar.

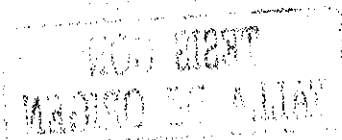
5.7.6 Esbozo de las instancias conciliatorias en el Derecho Comparado.

En afán de resolver disputas, que de manera cotidiana se presentan entre los miembros de una comunidad determinada, de manera rápida y eficaz, evitando con ello procedimientos que tardan mucho tiempo y que, además, tienen un elevado costo, ha acrecentado el interés de varios países —Alemania, Francia e Inglaterra, entre otros—, por crear instancias que presenten aquellas características.

Algunos autores han denominado éstas instancias como “tribunales de reclamaciones pequeñas”, “tribunales de mediación” o “tribunales de vecindario”. Evidentemente lo que se busca es restablecer la armonía entre los miembros de la propia comunidad.³³⁷ Estos tribunales, nosotros los equiparamos a las Oficialías Conciliadoras y Calificadoras que hasta el momento hemos estudiado. Con los datos que en breve acotamos, determinaremos porqué.

³³⁶ VALDERRAMA NAVARRO, Luis Gerardo, ob. cit., p. 354.

³³⁷ Cfr., CAPPELLETTI, y GARTH, ob. cit., 1996, pp. 72-74.



Para nuestro propósitos, hemos creído prudente agrupar los datos de los países, según el continente al cual pertenezcan, de esta forma decidimos iniciar con aquellos que pertenecen a Europa, luego, con los de Asia, enseguida, con los de África y, terminamos con los países de América, pero, aclaramos que sólo algunos países de estas partes del mundo serán analizados y no todos los de dichos continentes, como pudiera pensarse.

5.7.6.1 Alemania.

En este país, el 'conciliador' o 'mediador', tradicionalmente es reconocido por el nombre de Schiedsmann, sin embargo, en algunos länder —Bremen o Hamburgo—, este funcionario tiene la denominación de Rechtspfleger.

El Schiedsmann se elige a través de los órganos del gobierno municipal, por un período de cinco años, pero sujeto a la aprobación por parte de las autoridades judiciales que, por cierto, son las que supervisan sus funciones.

Para ejercer el cargo de Schiedsmann no se requiere preparación académica ni capacitación especial alguna, únicamente se limita a los siguientes requisitos: contar al menos con treinta años de edad y residir en el área en la que va a ejercer sus funciones. No se requiere una capacitación especial para ejercer el cargo de Schiedsmann.³³⁸

Por otra parte, a la 'conciliación' se le denomina como 'vergleich', como sea, la principal función de esta institución es la de resolver conflictos de derecho privado, pero sin un procedimiento formal ante el tribunal, conforme a los siguientes criterios:

³³⁸ Cfr., FAIREN GUILLÉN, ob. cit., pp. 868- 870.



- 1) Promueve la solución de conflictos y asegura el equilibrio de la paz con la justicia, poniendo en claro las causas de los litigios;
- 2) Funciona como mecanismo investigador para prevenir y evitar a los tribunales una sobrecarga con litigios de presumible menor importancia.³³⁹

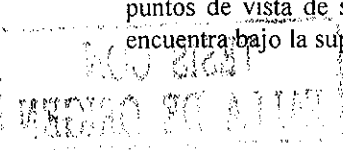
Existe otra institución que lleva por nombre *Öffentliche Rechtsauskunftund Vergleichsstelle*, cuyo significado es el de Centro de Consejos Legales, o bien, "Legal Aid", que quiere decir, de ayuda jurídica general, instancia ésta que según se sabe ha tenido un gran éxito.³⁴⁰

Sin embargo, la denominación del *Schiedsmann* (conciliador o mediador) también cambia según la materia en la que va a intervenir, por ejemplo, en materia penal se le denomina *Vergleichsbehörde*, que quiere decir, "Autoridad mediadora". En este caso su designación la realiza la autoridad de Land. Si fracasa la mediación queda la posibilidad del proceso penal y, el acuerdo puede ser legalmente ejecutado.

En materia civil, el *Schiedsmann* sí conserva tal denominación, pero su intervención queda limitada por dos aspectos: a) por ser facultativo de los interesados acudir a él; y b) por declinatoria del propio *Schiedsmann*, cuando considera que el asunto es extenso o complicado.

³³⁹ Cfr. BIERBRAVER, Günter, et. al., "Conflict and its Settlement: an Interdisciplinary Study Concerning the Legal Basis, Function and Performance of the Institution of the Schiedsman", en *Access to Justice*, Vol. II, "Promising Institutions", Milán, ed. Guffré y Siphoff, Alphen aan Rijn, 1997, p. 43.

³⁴⁰ El Centro de Consejos Legales tuvo su origen en el *Kathlich Volksbüro* de Eseen, en el Ruhr, desde los puntos de vista de su organización y costas, es una rama de las autoridades sociales y de trabajo; pero se encuentra bajo la supervisión de las autoridades de justicia. Cfr., Idem.



En cuanto al procedimiento de la conciliación, éste podemos resumirlo de la siguiente forma: se desarrolla generalmente en la residencia particular del Schiedsmann, a cuya presencia acuden las dos partes; está prohibido utilizar apoderados (Bevollmächtigte), pero cada parte puede hacerse acompañar de un consejero (Beistand), pero pueden ser rechazados en cualquier momento del procedimiento, conforme al prudente arbitrio del Schiedsmann,.

Lo anterior es sin perjuicio de escuchar a los testigos y peritos que concurren voluntariamente. Lo que se busca es llegar a un acuerdo, expresado por medio de una declaración pública de las partes que deviene en un registro.

5.7.6.2 Austria.

En Austria, la tendencia también ha sido crear organismos de conciliación para resolver en forma pacífica las diferencias de quienes se encuentran en conflicto, principalmente consumidores. Estos organismos adquieren la forma de simples despachos de reclamaciones, o bien, comisiones de conciliación de integración paritaria, que formulan recomendaciones no vinculantes tras una breve procedimiento. Algunos de éstos son: el Ministerio del Artesanado, de la Industria y del Comercio y la Asociación para la Información de los Consumidores.

5.7.6.3 Francia.

En Francia, el conciliador recibe el nombre de 'Conciliateur'. Entre los requisitos que debe reunir el candidato a conciliador se encuentran los siguientes: a) gozar plenamente de sus derechos civiles y políticos; b) no ejercer

algún cargo de elección popular; y c) no ser juez, oficial judicial, ministerial o abogado.

Por cierto, en Francia subsiste la conciliación endo-procesal y, adicionalmente, precisamos que el cargo puede ejercerlo cualesquiera persona física o moral, por un año con posibilidades de renovación y es equiparable al que desarrolla el de juez suplente de primera instancia.

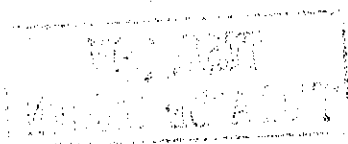
Su función es la de intervenir en las controversias que sean sometidas a su consideración con el propósito de facilitar, fuera de todo procedimiento judicial, el arreglo amigable de las diferencias sobre los derechos de las partes.

En términos generales podemos decir que la institución del 'Conciliateur' se creó para dirimir las controversias en las que participaran empresas y consumidores, principalmente.

En lo que respecta al procedimiento podemos decir que el conciliador invita a las partes a comparecer ante él, si hay acuerdo, puede realizarse por escrito, procediendo el conciliador a depositar uno de los ejemplares ante la Secretaría del Tribunal de Instancia del lugar. Si las partes expresan su voluntad en el acuerdo, éste a petición de las mismas, puede ser declarado con fuerza ejecutiva por el juez de conocimiento

5.7.6.4 Hungría.

Los tipos de conciliación que se practican en Hungría son la endoprocesal y la exo-procesal, sólo que el conflicto se confía a órganos jurisdiccionales diferentes de aquél que será llamado a juzgar sobre el asunto si el intento fracasara.



Se está en presencia de un juez único, al que pueden acudir una o ambas partes, simultáneamente. El acuerdo deberá ser ratificado por el tribunal; el cual, deberá proteger a la parte económicamente más débil o a la que no conoce bien sus derechos. Las estadísticas en Hungría, arrojan un índice muy bajo de conciliaciones exoprocesales; ello, dado que no se considera en Hungría la necesidad de evitar a toda costa el proceso y de no resultar, éste, costoso.³⁴¹

5.7.6.5 Inglaterra.

En Inglaterra, el conciliador se denomina 'Official', que equivale a decir, 'Registrador'. Su ámbito de competencia son asuntos de relativa poca importancia y monto (small claims), que son acciones o demandas pequeñas.

Y, al igual como sucede en Alemania, la denominación del 'Official' varía según la materia y cuantía del negocio, por ejemplo, en materia de consumo la función de árbitro se confía al 'Solicitor', que son nombrados por la Law Society.

Tenemos, pues, que esta clase de conciliación está destinada a examinar las alegaciones de las partes y de sus elementos probatorios, a fin de evidenciar las carencias de cada una de las partes ante el trial (Summon for direction); y que en la práctica, favorecen los arreglos amistosos de conflictos.

Si nos propusiéramos caracterizar la conciliación aducida diríamos lo siguiente: a) que en ella existe la sumisión expresa de las partes; b) que los árbitros no se ajustan a un procedimiento determinado; c) que los gastos son mínimos o nulos; y d) que el acuerdo es ejecutable por el County Court.

³⁴¹ Cfr., *Ibidem*, pp. 875-879.



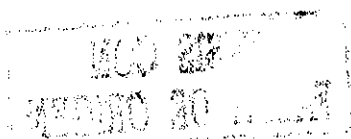
En cuanto al procedimiento, éste se desarrolla con anterioridad al juicio 'trial', de la siguiente manera: si concurren las dos partes, el 'Registrador' debe examinar la documentación aportada --incluyendo demanda y contestación-- y, adicionalmente, puede solicitar más información a las partes.

Explora el 'Registrador' la voluntad de las partes sobre la posible solución del litigio por medio de un convenio sin necesidad de 'trial' y, a menudo, ayuda a las partes a llegar a un determinado acuerdo; sin embargo, si ello no es posible, entonces el litigio se somete al arbitraje, por medio del 'trial'.

Por otra parte, cuando el actor no asiste a la audiencia se le tendrá por desistido de su acción a no ser que solicite que su audiencia sea diferida para ser tratada otro día; en cambio, cuando el demandado es quien falta, el actor puede obtener por medio una resolución favorable, pero sólo después de probar sus alegatos con los documentos del reclamo.

Otros organismos que funcionan como instancias conciliadoras son: la 'Office of Fair Trading', que significa 'Oficina para el Comercio Limpio' y la 'Advisory Conciliation and Arbitration Service', que equivale a decir 'Servicio Consultivo de Conciliación y Arbitraje', la primera de ellas tiene competencia en materia de consumidores y comerciantes o productores en conflicto, en tanto que, la segunda de las mencionadas tiene competencia en el ámbito de las relaciones laborales y, ambas, tienen por objetivo solucionar los conflictos que se les plantean de manera amigable.

En efecto, el Servicio Consultivo de Conciliación y Arbitraje, es una instancia que actúa como organismo de conciliación, de mediación y de arbitraje en los conflictos colectivos de trabajo, bajo los siguientes lineamientos:



Primero.- Sus funciones pueden reunirse de la siguiente forma: puede actuar, promoviendo directamente el acuerdo entre las partes que pidieron su intervención, intentando buscar soluciones aceptables para todos y convenciéndolas para que las admita como bases de un eventual acuerdo –labor de conciliación–.

Segundo.- Puede actuar como mediador, encargando –siempre con acuerdo previo de las partes–, a un tercero de elaborar y presentar un proyecto de transacción a discutir por aquéllas.

Tercero.- Puede actuar como árbitro. Las partes se ponen de acuerdo para deferir la solución del conflicto a un tercero y se comprometen a aceptar el laudo. Se trata de un arbitraje del modelo tradicional; las funciones de árbitro se confían a personalidades sin ninguna relación con el Servicio.

5.7.6.6 Italia.

En Italia, el conciliador, hasta 1991, recibió el nombre de ‘Giudice conciliatore’ que, a su vez, es un derivado de la voz francesa ‘Juge de paix’, que significa, ‘Juez de paz’, cambiando, luego, por el de ‘Giudice di pace’, que es el nombre como actualmente se le conoce.

El funcionario referido tiene la calidad de magistrado honorario y pertenece al orden judicial, en tanto que, su ámbito de competencia abarca la jurisdicción en materia civil y penal.³⁴²

³⁴² Cfr., Idem.



5.7.6.7 Suecia.

En Suecia, existe la conciliación exo y endo-procesal. Los requisitos para ocupar el cargo no están previstos en ningún ordenamiento, situación que obviamente desencadena controversias por la forma en que es designado este funcionario. Generalmente el cargo de mediador es ocupado por asistentes a jueces y funcionarios persecutores.

Al igual que en sus homólogos de otros países, la función primordial del mediador es intentar la solución amigable y pacífica del conflicto, sin embargo, si fracasa el asunto litigioso se traslada al tribunal competente. Una vez, radicado el asunto ante el mismo, si las partes lo solicitan pueden conciliarse en cualquier etapa del procedimiento, por su parte, el tribunal a fin de cumplir la voluntad de las partes, discrecionalmente, puede nombrar un mediador, a fin de explorar las posibles bases de un acuerdo, adicionalmente, también puede sugerir a una parte que “reconozca” una demanda o que “la retire”.

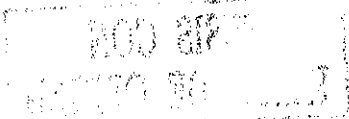
En el supuesto de que conciliación prospere, las partes pueden solicitar al tribunal que dicte sentencia en términos de dicha conciliación³⁴³

5.7.6.8 Japón.

En Japón, también existe la conciliación conocida como exo y endo-procesal. El valor de la resolución emitida por el conciliador tiene la fuerza legal que las emitidas por los tribunales regulares.

Su función se constriñe a resolver pacíficamente la controversia en que se encuentran las partes que previamente aceptaron someter sus voluntades

³⁴³ Cfr., *Ibidem*, pp. 866-867.



ante el conciliador. No está por demás decir que la institución se utiliza considerablemente en las relaciones obrero patronales. Pero, quizás, la diferencia más sustantiva que nosotros encontramos consiste en que el funcionario debe poseer cierta experiencia jurídica.³⁴⁴

5.7.6.9 China.

En este país los órganos de conciliación existentes en el seno de las familias, de los clanes y de los vecinos, paulatinamente fueron reemplazados por entidades oficiales, tales como: los comités populares de conciliación, o bien, las oficinas públicas.

5.7.6.10 República de Senegal.

Conforme a los datos recabados, se sabe que conforme a la tradición jurídica africana, los conciliadores son los jefes de poblados o los delegados de barrio. De acuerdo con esa vieja tradición africana, esos líderes naturales instaban a las partes a conciliarse en lugar de acudir al proceso.³⁴⁵

Sin embargo, parece ser que la conciliación tal y como se describe está en decadencia, se cree que por la falta de independencia de los conciliadores, toda vez que su intervención únicamente se limita a la simple conciliación la que, a su vez, sólo adquiere valor jurídico, si y sólo si, la misma llega a homologarse por el juez de paz; situación que provoca que una gran cantidad de africanos aprecien más el proceso.

³⁴⁴Cfr., FAIREN GUILLÉN, ob. cit., pp. 865-866.

³⁴⁵ Cfr., Ibidem, p. 866.



5.7.6.11 Estados Unidos de América.

En los Estados Unidos de América la conciliación ha tenido un enorme desarrollo. Los lugares en donde se practica y que sirven como instancia ante los conflictos que eventualmente se plantean en ellos, derivados de conflictos entre los miembros de la comunidad se les denomina 'Neighborhood Justice Centers', que quiere decir 'Centros de Justicia de Vecindad'.

Dichas Centros de Justicia fueron creados durante la administración del presidente James Carter, iniciando en las siguientes ciudades: los Angeles, Atlanta y Kansas City.

Su ámbito de competencia les permite conocer acerca de conflictos de familia, de copropiedad, etcétera, evitando con su intervención que dichos asuntos sean trasladados a los tribunales regulares, no obstante, cuando una de las partes denuncia el acuerdo, entonces procede la impugnación ante los órganos jurisdiccionales.

Otro organismo que cumple funciones de carácter conciliatorio es el Organismo de Arbitrajes Obligatorios de California, creado en los años setentas, sin embargo, tal instancia únicamente existe en ese Estado de la unión americana.

5.7.6.12 Canadá.

También en Canadá hay organismos extrajudiciales de conciliación; destacan en materia de trabajo y, particularmente, en las fases de negociación de conflictos colectivos, siendo designados los conciliadores, que habrán de resolver la controversia, por el Ministerio de Trabajo.



5.7.7 Evolución de la justicia municipal en el Estado de México.

Se cree que el antecedente de la expresión 'justicia municipal' se encuentra en la institución de los alcaldes cuyo sustento legal derivaba de la Constitución de Cádiz de 1812. En efecto, la Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812, en su capítulo II, denominado "De la administración de justicia en lo civil", establecía en el artículo 280:

"Artículo 280.- No se podrá privar a ningún español del derecho de determinar sus diferencias por medio de jueces árbitros, elegidos por ambas partes".

En tanto que, el artículo 281, a la letra expresaba:

"Artículo 281.- La sentencia que dieren los árbitros, se ejecutará si las partes al hacer el compromiso no se hubieren reservado al derecho de apelar."

Es decir, se contempla el instituto arbitral, no como instrumento de evitar el proceso, sino de forma de arreglo de las controversias por una vía distinta de la jurisdicción, se fijan los primeros atisbos de lo que sería posteriormente el proceso arbitral, al contener elementos tales como: la voluntad de los interesados, la elección de los árbitros y la aceptación de su decisión, dentro del derecho privado.

En cuanto a la conciliación, el artículo 282, preveía:

“Artículo 282.- El alcalde de cada pueblo ejercerá en él el oficio de conciliador, y el que tenga que demandar por negocios civiles o por injurias deberá presentarse a él con este objeto.”

Por su parte, el artículo 283, determinaba que,

“Artículo 283.- El alcalde con dos hombres buenos, nombrados uno por cada parte, oirá al demandante y al demandado, se enterará de las razones en que respectivamente apoyen su intención, y tomará, oído el dictamen de los dos asociados, la providencia que le parezca propia para el fin de terminar el litigio sin más progreso, como se terminará en efecto, si las partes se aquietan con esta decisión extrajudicial.³⁴⁶

Más tarde, con la llegada de los españoles, la institución trascendió a tierras mexicanas, principalmente durante la época colonial, en que la ‘justicia municipal’ fue considerada primigeniamente por la Carta Magna del país de 1824.³⁴⁷

Posteriormente, la Constitución Política del Estado de México de 1827, también consideraría la institución que referimos, texto que en lo conducente establecía que correspondía a los alcaldes de ayuntamiento ejercer el oficio de conciliadores; de conocer por juicio verbal las demandas civiles, hasta cierta cuantía, y las criminales sobre injurias y faltas leves cuya pena fuese alguna represión o corrección ligera.

³⁴⁶ *Ibíd.*, p. 913.

³⁴⁷ Esta expresión aparece regulada por primera vez en nuestro sistema jurídico, en el período pre-independiente cuando Guatemala formaba parte del Imperio español. Cfr., MORENO HERNÁNDEZ, Moisés, “Organización del ministerio público”, en *Justicia y sociedad*, México, IJ-UNAM, 1994, p. 325.

También, el Estatuto Provisional para el Gobierno Interior del Estado de 1855, consideró senda institución, atribuyéndosele facultades puramente judiciales. Luego, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México de 1861, refería que el poder judicial estaría desempeñado por el Tribunal Superior de Justicia, jueces letrados de primera instancia, jurados y conciliadores. Estableciéndose en el documento referido su organización y competencia, además, quedó considerado que las facultades del juez conciliador serían únicamente judiciales y conciliadoras respecto de negocios de poca importancia.

Posteriormente, la Constitución Local de 1870, contempló los órganos antes citados, a los que les correspondía llevar a cabo las funciones propias del poder judicial, tales como: la duración de los de los jurados y jueces conciliadores, la organización de éstos, así como el ámbito de competencia, que básicamente se acotaba a los delitos de robo y vagancia.

Vendría, después, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México de 1917, documento en el que quedó establecido que la administración de justicia en cada municipio estaría a cargo de uno o más funcionarios de elección popular directa que se llamarían jueces conciliadores, mismos que serían considerados auxiliares de los jueces y tribunales del Estado, desempeñando las funciones que estos les encomendaran con arreglo a las leyes, tanto en materia civil como en materia penal.

Después, mediante Decreto número 351, de fecha 4 de abril de 1981, la Constitución Política del Estado de México, dejó establecido que en cada municipio la administración de justicia estaría a cargo de uno o más funcionarios designados por el Tribunal Superior de Justicia conocidos como jueces menores municipales y ejercerían el cargo por seis años. Adicionalmente,

la correspondiente Ley Orgánica del Poder Judicial determinaba el número de jueces menores municipales que debían existir en cada municipio.

Más tarde, el Decreto número 56, de 13 de marzo de 1982, modificaría nuevamente la disposición que acabamos de referir, en lo que respecta a la duración de cargo, reduciendo de seis a dos años el tiempo para ejercerlo.

Sin embargo, por Decreto número 69, de 19 de marzo de 1992, otra vez la esencia de la disposición cambia en lo relativo a la denominación de estos servidores públicos: el término de juez municipal desaparece por el de juez de cuantía menor, su ámbito de competencia quedó estipulada en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la entidad, y que en lo conducente disponía que correspondía al pleno del Tribunal Superior de Justicia fijarla, que es como se encuentra actualmente.³⁴⁸

Creemos que hasta aquí, hemos explicado como ha venido evolucionando la figura del juez conciliador hasta variar al nombre de juez de cuantía menor, que es como se le conoce a la institución, ahora. Con ello, se evidencia que, no obstante haber considerado la Constitución Mexiquense de 1917 la figura de “jueces conciliadores”, a través de los años la mencionada institución fue transformándose hasta desvirtuarse por completo, ya que no únicamente dejaron de realizar aquellas funciones que primigeniamente les había señalado el texto constitucional, relativas a la amigable composición de las controversias sino, además, su denominación originaria, la forma de designación y el tiempo para ocupar dicho puesto público.

³⁴⁸ La competencia de los jueces se contrajo en razón del monto de los negocios y de las faltas o delitos, a situaciones de relativa poca importancia. Cfr., ESTRADA MALACÓN, ob. cit., pp. 364 –365, asimismo, véase, PICHARDO PAGAZA, Ignacio, *Gaceta Oficial Estado de México*, Decreto 68, de 28 de febrero de 1992.

Como hemos comentado, el Texto Político de la entidad mexiquense ubicaba a los jueces calificadores como los encargados de la administración de justicia municipal. De acuerdo con dicho texto la procuración de justicia en cada municipio estaría desempeñada por dichos servidores públicos, quienes ocupaban el cargo en calidad de propietarios mediante elecciones, universales, libres, secretas y directas, pero con dos suplentes; la elección se realizaba al mismo tiempo que los Ayuntamientos y se ejercía por tres años el cargo. Después de señalar los requisitos requeridos para el ejercicio del cargo, el texto constitucional disponía que los jueces conciliadores se considerarían como auxiliares de los jueces y tribunales del Estado y desempeñarían las funciones que se les encomendaran con arreglo a las leyes, tanto en materia civil como en materia penal. Asimismo, se ordenaba a los jueces conciliadores aplicar dentro de su respectivo municipio las leyes civiles y penales que para todo el territorio del Estado expidiera la Legislatura.³⁴⁹

Ahora bien, como a nosotros nos interesa la institución en su calidad de mediadora, exclusivamente nos limitaremos a la misma a partir de esta facultad y, para ello, iniciaremos el estudio citando las particularidades de su fundamento legal.

5.7.8 Fundamento Legal de la Oficialía Conciliadora y Calificadora del Estado de México.³⁵⁰

En principio, podemos observar en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, capítulo cuarto bajo el nombre “De las atribuciones

³⁴⁹ Cfr., HUITRON, HUITRON, Antonio, “La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México de 1917”, en *El poder judicial del Estado de México*, México, Honorable Tribunal Superior de Justicia del Estado de México, Tomo I, p. 384.

³⁵⁰ Cfr., *Ley Orgánica Municipal del Estado de México* (2001).

de los presidentes municipales, que el artículo 128, en la fracción VII, contiene la siguiente disposición:

“Artículo 128.- Son atribuciones de los presidentes municipales:

(...)

VII. Las demás que le señale la presente Constitución, la Ley Orgánica respectiva y otros ordenamientos legales.”³⁵¹

De la lectura del texto podemos inferir que la ley orgánica a la que hace referencia es la “Ley Orgánica Municipal del Estado de México”, ordenamiento que en el Título III, capítulo primero, denominado “De los presidentes municipales”, se observa que el artículo 48, en la fracción XVI, dispone que,

“Artículo 48.- El presidente municipal tiene las siguientes atribuciones:

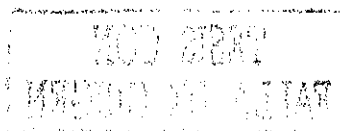
(...)

XVI. Cumplir y hacer cumplir dentro de su competencia, las disposiciones contenidas en las leyes y reglamentos . . . municipales, así como aplicar a los infractores las sanciones correspondientes o remitirlos, en su caso, a las autoridades correspondientes.”³⁵²

No cabe duda que en estos dos artículos se encuentra el fundamento legal de las Oficialías Conciliadoras y Calificadoras del Estado de México.

³⁵¹ *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México* (2001)

³⁵² *Ley Orgánica Municipal del Estado de México* (2001).



Ahora bien, entre las leyes y reglamentos que el presidente municipal tiene que cumplir y hacer cumplir se encuentra el Bando Municipal, norma que cada Ayuntamiento crea al momento de entrar en funciones los miembros que lo integran, por ende, la vigencia de dicho ordenamiento, así como el tiempo durante el cual el oficial conciliador y calificador ejercerá el cargo, será de tres años, a pesar de que tal afirmación no se encuentre expresamente contemplada en artículo alguno, sin embargo, nosotros arribamos a tal aseveración en atención al hecho que nos permite saber que el cargo de presidente municipal en tanto que es de elección popular se ejerce por un lapso de tres años.

Por otra parte, el artículo 52 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, dispone en lo conducente:

“Artículo 52.- Los síndicos municipales tendrán a su cargo la procuración y defensa de los derechos e intereses del municipio . . .”

En tanto que, el artículo 53, fracción X, del citado ordenamiento, a la letra dice:

“Artículo 53.- Los síndicos tendrán las siguientes atribuciones:

(. . .)

X. (. . .) vigilar que los Oficiales Conciliadores y Calificadores observen las disposiciones legales en cuanto a las garantías que asisten a los detenidos.”

En relación con estos numerales, vale la pena realizar los siguientes comentarios:

Hemos podido apreciar que los artículos 52 y 53 derivan su validez del artículo 117 de la Constitución Política del Estado de México, norma que contempla la creación de la institución de los síndicos municipales, creemos que este dato es importante ya que la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal en los artículos mencionados relacionan a la institución que motivó el análisis de mérito, nos referimos a los Oficiales Conciliadores y Calificadores como garantes de los derechos de los habitantes de un municipio determinado, circunstancias que adicionadas a la relación de éstos numerales con los artículos 128 de la Carta Local y 48 de la Ley Orgánica y, a través de un análisis lógico jurídico, nos lleva a concluir la sensible preocupación por parte de la entidad federativa en avanzar en el tema de la administración e impartición de justicia municipal.

En este contexto, precisamos que, en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, precisamente en el Título V, denominado “De la función conciliadora y calificadora de los Ayuntamientos”, existe en el capítulo primero, el rubro “De las oficialías conciliadoras y calificadoras municipales”, abarcando dicho capítulo de los artículos 148 al 153, información que adicionada a los artículos referidos al inicio de este epígrafe robustecen el fundamento legal de la institución que nos ocupa.

Pero, a pesar de haber localizado el fundamento legal de la institución de mérito, no podemos soslayar el siguiente hecho: el artículo 148 de la Ley Orgánica referida, dispone entre otras cuestiones que corresponde al presidente municipal proponer a uno o más oficiales conciliadores y calificadores, en tanto que, al Ayuntamiento le corresponde llevar a cabo la designación de este servidor público, sin embargo, esta disposición no se

observa en norma expresa alguna lo que evidencia otro vacío jurídico. Mejor pasemos al análisis de los artículos que enmarcan las funciones de la institución tantas veces citada.

5.7.9 Características inherentes al cargo de Oficial Conciliador y Calificador.

5.7.9.1 El artículo 149, enmarca los requisitos para ocupar el cargo, a saber:

- I. Ser ciudadano mexicano, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos, con residencia efectiva en el municipio de que se trate, de por lo menos 3 años anteriores al día de su designación;
- II. No haber sido condenado en sentencia ejecutoria por delito intencional;
- III. Gozar públicamente de buena reputación y ser persona proba, de buena conducta, de reconocida honorabilidad y con ascendente entre sus vecinos;
- IV. Tener escolaridad mínima de nivel primaria y ser mayor de 21 años.

Llama mucho la atención el hecho de que no se exija tener estudios de derecho ó al menos de otra carrera, entre otras razones desde aquí se origina la deficiencia y la poca eficacia de la Justicia Municipal y si además a esto le agregamos que en ocasiones se tiene mala administración de personal pues el asunto se agrava, debemos tener muy presente, como bien lo afirma Rafael Quintana que:

“A través de la administración de personal se da un mejor aprovechamiento de los recursos humanos, de las organizaciones, optimizando su desempeño en la medida de lo posible, según los medios materiales, financieros y tecnológicos con que se cuente.”³⁵³

5.7.9.2 Atribuciones.

Conforme al artículo 150 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, son atribuciones de los oficiales conciliadores y calificadores, las siguientes:

- I. Conciliar a los vecinos de su adscripción en los conflictos que no sean constitutivos de delito, ni de la competencia de los órganos judiciales o de otras autoridades;
- II. Conocer, calificar e imponer las sanciones administrativas municipales que procedan por faltas o infracciones al Bando Municipal, reglamentos y demás disposiciones de carácter general contenidas en los ordenamientos expedidos por los ayuntamientos, excepto las de carácter fiscal;

En materia administrativa la expresión ‘calificación’ que lleva a cabo el oficial calificador constituye un acto administrativo que tiene las siguientes características: a) es un acto fuera de juicio; b) es un acto arbitrario y c) es un acto irrecurrible, pues no se otorga, para dictarlo, audiencia al culpable ni recurso alguno que pueda oponer contra dicha ‘calificación’.

³⁵³ QUINTANA MIRANDA, Rafael, ob. cit., p. 234.

Más aun, se contravienen las disposiciones relativas del debido proceso legal, pues se le impide contestar, aportar pruebas y no se le escucha en alegato. Una vez que la 'calificación' ha sido decidida por el funcionario iletrado conforme al artículo 149 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, continúa luego el pronunciamiento de la resolución no por un juzgador, sino por un oficial conciliador; sin responsabilidad legal efectiva diversa de la que refiere la Ley de responsabilidades. 6. Funcionario de los que tienen el mayor poder inmediato.

Al respecto, afirma Molina González que, el oficial conciliador, tiene la facultad de privar de la libertad a cualquier persona con una simple orden verbal, excepto aquellas que tienen fuero. Añade el investigador que mientras la autoridad administrativa común otorga un plazo de tres a quince días para pagar una multa de un crédito fiscal antes de proceder a su cobro económico coactivo, el juez calificador otorga cinco minutos para pagarlos, potestad o imperio que no tiene el juez de paz civil ni el agente del Ministerio Público, que sólo detienen al probable responsable para remitirlo a la autoridad jurisdiccional.³⁵⁴

III. Apoyar a la autoridad municipal que corresponda, en la conservación del orden público y en la verificación de daños que, en su caso, se causen a los bienes propiedad municipal, haciéndolo saber a quien corresponda;

IV. Expedir recibo oficial y enterar en la tesorería municipal los ingresos derivados por concepto de las multas impuestas en términos de ley;

³⁵⁴ Cfr., MOLINA GONZÁLEZ, Héctor, "Tribunales de mínima cuantía", en *Justicia y sociedad*, México, IJ-UNAM, 1994, pp. 684-685.

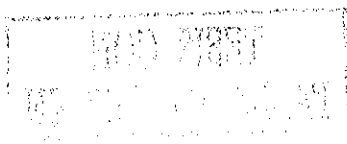
Sin embargo, cuando el justiciable no paga la multa, ésta se permuta, como dice la Constitución, o se conmuta, diríamos nosotros, por arresto administrativo, verdadera privación de la libertad de carácter administrativo hasta por treinta y seis horas.³⁵⁵

- V. Llevar un libro en donde se asiente todo lo actuado;
- VI. Expedir a petición de parte, certificaciones de hechos de las actuaciones que realicen;
- VII. Dar cuenta al presidente municipal de las personas detenidas por infracciones a ordenamientos municipales que hayan cumplido con la sanción impuesta por dicho servidor público o por quien hubiere recibido de este la delegación de tales atribuciones, expidiendo oportunamente la boleta de libertad;
- VIII. Las demás que les atribuyan los ordenamientos municipales aplicables.

Atentos al contenido de cada una de las fracciones de la norma que nos ocupa, observamos que el oficial conciliador y calificador colocado frente al juez de paz, juez civil y agente del Ministerio Público, es un funcionario de actuación irrestricta, incontrolado e incontrolable conforme a la ley vigente; irresponsable por su actuación, prácticamente irrecurrible, que se asemeja más a un inquisidor contemporáneo, que a cualquiera de los juzgadores se aplican la ley y que administran la justicia. Más que un tribunal de derecho es un tribunal del terror,³⁵⁶ en tanto que, el titular de dicha dependencia más que guardián de

³⁵⁵ Cfr., MOLINA PASQUEL, Roberto, *Criminalia*, México, 1960, p. 602. FALTA NOMBRE DEL TEMA.

³⁵⁶ Cfr., *Ibidem*, p. 603.



la justicia es un funcionario de horca y cuchillo. Tal es la justicia municipal o administrativa que prevalece en los municipios del país.³⁵⁷

5.7.9.3 Impedimentos.

En cuanto a los impedimentos, el artículo 151 de la Ley que venimos comentando determina que los oficiales conciliadores y calificadores no pueden:

- I. Girar órdenes de aprehensión;
- II. Imponer sanción alguna que no esté expresamente señalada en el bando municipal;
- III. Juzgar asuntos de carácter civil e imponer sanciones de carácter penal;
- IV. Ordenar la detención que sea competencia de otras autoridades.

Por su parte, el artículo 152 del propio ordenamiento dispone que, para el debido cumplimiento de las atribuciones, antes referidas, cada ayuntamiento determinará la forma de organización y funcionamiento de las oficialías conciliadoras y calificadoras de su municipio.

En tanto que, el artículo 153 de la Ley en cita, establece que las faltas temporales de los oficiales conciliadores y calificadores serán cubiertas por el secretario de la propia oficialía o por el servidor público que el ayuntamiento designe, quienes estarán habilitados para actuar en nombre del titular, siempre y cuando cumplan los requisitos que indica la ley.

³⁵⁷ Cfr., MOLINA GONZÁLEZ, Héctor, ob. cit., p. 687.



5.7.9.4 Procedimiento para calificar las infracciones.³⁵⁸

El fundamento legal de la 'calificación de las infracciones' lo encontramos en la fracción VII del artículo 150 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México. Consideramos relevante el comentario toda vez que la investigación, la calificación y la sanción de las infracciones contenidas en cada Bando municipal corresponden al presidente municipal en turno, a través de los oficiales conciliadores y calificadores y demás servidores públicos que aquél designe para tal efecto. Por lo menos, esto es lo que se deduce del artículo 130 de la Gaceta Municipal de Ecatepec de Morelos (2001), y que es la norma que en adelante comentaremos.

Asimismo, se determina que se presentará al infractor del Bando municipal a través de la policía municipal o cualquier otra autoridad competente ante el oficial conciliador y calificador, luego, esperará a que el funcionario llame al infractor para la celebración de una audiencia en la inteligencia de que el presentado tiene derecho a llamar a una persona de su confianza para que le asista y asesore, en cuyo caso el oficial conciliador y calificador le esperará por un término de hasta dos horas para tal efecto (Art. 131).

Refiere la norma que cuando el presentado se encuentra en notorio estado de ebriedad, o de intoxicación, se procederá a solicitar el auxilio de un Médico de la Dirección de Salud, de la Cruz Roja o Médico Legista, a fin de estabilizar a la persona, de tal manera que la audiencia se celebrará hasta el momento en que se encuentre sobrio el infractor (Art. 132).

³⁵⁸ Cfr., *Gaceta Municipal de Ecatepec de Morelos*, número 3, 5 de febrero de 2001.

Cuando el presentado sea un enfermo mental, el oficial conciliador y calificador se abstendrá de intervenir, tomando las medidas necesarias para remitirlo a las autoridades asistenciales que correspondan (Art. 133).

En la audiencia, el oficial llamará en un solo acto al infractor, testigos, policías, personas que haya presenciado los hechos y que tengan derecho o deber de intervenir en el caso o el informe de hechos de la autoridad.

Enseguida, hará saber al infractor el motivo de su presentación detallándole los hechos que se le imputan y quien se los imputa en el caso de que haya procedido por queja de un particular.

Inmediatamente después interrogará al presentado sobre los hechos, en la inteligencia de que si el presentado se confiesa culpable inmediatamente se dictará la resolución que corresponde, terminando la audiencia respectiva (Art. 134).

Si de la declaración del infractor no se desprende confesión expresa, el oficial conciliador y calificador continuará con la audiencia, oirá al agente de la autoridad que formule los cargos o al particular que se haya quejado, y posteriormente al acusado, recibiendo las pruebas que se ofrecen para su defensa (Art. 135).

El oficial conciliador, calificador podrá hacer las preguntas que estime prudentes a las personas que intervengan, celebrando sumariamente las diligencias necesarias para el esclarecimiento de la verdad.

A continuación el oficial conciliador y calificador dictará resolución, fundada y motivada debidamente, apreciando los hechos y las pruebas en conciencia, tomando en cuenta la condición social del infractor, las

circunstancias en que se cometieron las faltas y todos los elementos que le hayan permitido formarse un juicio cabal de la falta cometida (Art. 136).

La audiencia a que se hace mención en los artículos anteriores siempre es pública, salvo cuando por razones el oficial juzgue conveniente, ésta será privada (Art. 137).

El procedimiento es oral, expedito y sin más formalidades que las establecidas; y los documentos exhibidos por las partes se devolverán a los interesados después de haber tomado razón de ellos (Art. 138).

Ahora bien, el oficial conciliador y calificador al dictar su resolución, hará constar en el acta que al efecto se levante, si el presentado es o no responsable de la infracción que se le imputa.

Cuando no se demuestre responsabilidad alguna, tampoco existirá sanción. Si se determina la responsabilidad del infractor respecto a este bando u otro reglamento municipal, procederá a imponerle la sanción prevista en el reglamento infringido, y en el caso de infracción a este bando, alguna de las siguientes sanciones:

- I. Amonestación Pública,
- II. Multa en los términos establecidos en el presente bando,
- III. Arresto hasta por treinta y seis horas.

Cuando se tenga conocimiento de los hechos, presumiblemente delictivos, el oficial conciliador y calificador, suspenderá de inmediato su intervención y consignará el asunto al agente del ministerio público (Art. 139).



El oficial conciliador y calificador tomará las medidas necesarias, para que los asuntos sometidos a su consideración durante su turno se concluyan dentro del mismo (Art. 140).

Las multas mencionadas en este capítulo podrán duplicarse en caso de reincidencia (Art. 141).

Es facultad exclusiva del Presidente Municipal condonar o conmutar las sanciones previstas en este ordenamiento, atendiendo a las circunstancias particulares del caso. Dicha facultad podrá ser ejercida a través de la Secretaría del H. Ayuntamiento (Art. 142).

Para fijar el importe de la multa, el oficial conciliador y calificador tomará en cuenta la infracción cometida, el nivel socioeconómico del infractor así como sus antecedentes (Art. 143).

Si el infractor está bajo arresto por no haber pagado la multa y posteriormente lo hace, dicha suma le será reducida proporcionalmente a las horas que haya pasado bajo arresto (Art. 144).

Si al cometerse una falta al presente bando o reglamentos municipales se causaren daños a terceros, el oficial conciliador y calificador, al dictar su resolución, propondrá a las partes alternativas para efectos de la reparación del daño (Art. 145).

Si las partes llegaren a un acuerdo se procederá a elaborar el convenio respectivo. Si las parte no llegaren a un acuerdo, quedarán a salvo los derechos del perjudicado para que los haga valer en la vía correspondiente.

Respecto a las personas perdidas, de las que tome conocimiento el personal de la Dirección de Seguridad Pública Municipal, ésta deberá proceder a realizar una investigación minuciosa en el lugar en donde se encuentre a la persona extraviada, interrogando incluso, sobre el particular, a los vecinos del lugar, para allegarse todos los datos necesarios, a efecto de determinar todas las circunstancias del caso, continuamente lo pondrá a disposición del Oficial Calificador, acompañando el original del informe respectivo, para que el mismo Oficial proceda conforme corresponda.

5.7.9.5 Reglas relativas a menores infractores.³⁵⁹

Indica la Gaceta Municipal de Ecatepec de Morelos (2001), que cuando sea presentado ante el oficial conciliador y calificador un menor de 18 años, éste hará comparecer a su padre, a su tutor, a su representante legítimo o a la persona a cuyo cuidado se encuentre (Art. 146).

Mientras se logra la comparecencia del representante del menor, éste esperará en un departamento especial, para el caso de que no se presente ninguna persona para responder por el menor, éste será remitido al DIF cuando sea menor de catorce años.

Una vez obtenida la comparecencia del representante del menor, se procederá en los términos de los artículos 129, 130 y 131 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, en la inteligencia que en caso de que se imponga una sanción pecuniaria, ésta deberá ser cubierta por el representante del menor (Art. 147).

Los menores infractores, en ningún caso y bajo ninguna circunstancia podrán ser sancionados económicamente o corporalmente (Art. 148).

³⁵⁹ Cfr., Idem.

Por último, refiere el ordenamiento que, cuando el oficial conciliador y calificador conozca de algún acto u omisión que pueda constituir un delito remitirá al menor y dará vista con las constancias respectivas al agente del ministerio público competente, para que éste proceda en los términos de la legislación para menores infractores vigente (Art. 149).

5.8 Nuestra propuesta.

Hemos visto el concepto, el origen, la evolución y todas las demás características inherentes a la institución denominada conciliación; asimismo, realizamos un estudio comparativo de la conciliación que nos permite saber el estado en el que actualmente se la considera a la misma en otros países del mundo.

Circunstancias que nos permiten formular el comentario de nuestra propuesta que creemos puede mejorar la conciliación en el Estado de México. En primer lugar, creemos que es conveniente que el oficial conciliador y calificador siga siendo propuesto por el presidente municipal y designado por el Ayuntamiento.

En segundo lugar, quien ostente dicho cargo debe contar con título de licenciado en derecho, expedido por una institución legalmente reconocida. Y, en tercer lugar, a fin de que el funcionario deje de ser considerado como “de horca y cuchillo”, nosotros consideramos que sus funciones deben encontrarse inspeccionadas por parte del Poder Judicial de la entidad.

Por tanto, la institución hasta aquí estudiada debe incorporarse de esta forma a este organismo jurisdiccional, mejorándose en consecuencia la administración e impartición de la justicia municipal a favor de los gobernados.

CAPÍTULO VI
PROPUESTA PARA CREAR ORGANISMOS DIVERSOS A FIN DE
MODERNIZAR LA ADMINISTRACIÓN E IMPARTICIÓN DE
JUSTICIA EN EL ESTADO DE MÉXICO

Veo un México con hambre y sed de justicia.
Luis Donaldo Colosio.

6.1 CREACIÓN DE LA COORDINACIÓN ESTATAL DE PROTECCIÓN A LAS VÍCTIMAS DEL DELITO

Por cuestiones de metodología iniciamos este tema explicando el concepto de víctima del delito, después detallamos la evolución universal de los derechos de las víctimas del delito, enseguida describimos el nexo relativo a la Organización de las Naciones Unidas con las víctimas (acceso a la justicia, resarcimiento del daño, indemnización y asistencia profesional a la víctima), posteriormente, estudiamos la situación de las víctimas en el sistema jurídico mexicano y en el Estado de México, en donde analizamos dos iniciativas de ley: la que corresponde a la creación del Centro de Atención para las Víctimas del Delito en esta entidad federativa y la que nosotros ofrecemos y que da sustento al epígrafe en cuestión.

6.1.1 El concepto de víctima del delito.

Conforme al Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, la voz víctima se refiere a una persona que sufre un daño por culpa de otra.³⁶⁰

Otro concepto sobre la víctima lo aporta Hilda Marchiori, ella se expresa así:

³⁶⁰ *Diccionario de la Real Academia . . .*, ob. cit. , p.2086.

“La persona que padece la violencia a través del comportamiento del individuo – delincuente; que transgrede las leyes de sociedad y cultura. De este modo, la víctima está íntimamente vinculada al concepto consecuencias del delito, que se refiere a los hechos o acontecimientos que resultan de la conducta antisocial, principalmente del daño, su extensión y el peligro causado individual y socialmente.”³⁶¹

Por su parte, Rodríguez Manzanera indica que víctima es el individuo o grupo de individuos que padecen un daño por acción u omisión propia o ajena, o por causa fortuita.³⁶²

La verdad es que el concepto de víctima presenta varias acepciones: a) el originario, que parece tener un contenido de religiosidad; b) el concepto popular, relativo al sufrimiento; y c) el jurídico o penal general, referente a un acto delictivo.

Para nuestro propósito, a nosotros nos interesa este último, que a su vez, se divide en: a) Jurídico penal restringido, que se refiere al sujeto pasivo del delito y, b) Jurídico penal amplio, cuando es la sociedad la que resulta ofendida por el delito.³⁶³

Por ello, Rodríguez Manzanera tiene razón cuando afirma que es conveniente diferenciar a la víctima de un crimen, entendida ésta como aquella persona física o moral que sufre un daño producido por una conducta antisocial (y por lo tanto injusta) propia o ajena (esté tipificada o no), aunque no sea el detentador del derecho vulnerado.

³⁶¹ MARCHIORI, Hilda, Apud., COLÓN MORÁN, José y COLÓN CORONA, Mitzi, *Los derechos de la víctima del delito y del abuso de poder en el Derecho penal mexicano*, México, CNDH, 1998, p. 20.

³⁶² Cfr., RODRÍGUEZ MANZANERA, Luis, “Conceptos victimológicos básicos”, en *Victimología. Estudio de la víctima*, México, Porrúa, 1998, p. 65.

³⁶³ Cfr., FALANDYSZ, Loch y KUBALA, Krzysztof, *Theoretical Issues and Developments in Victimology*, *Victimology Newsletter*, Vol, 4 núm. 1, Tachhochschule Niederrheim, School of Social studies, Republica federal de Alemania, 1985, p.2.

Como podemos observar este concepto de víctima del crimen es notablemente amplio, ya que incluye: personas físicas y personas morales; sujetos que son privados de la vida, que son torturados o que sufren otras muchas cuestiones a su integridad física; o bien, aquéllos a quienes ilícitamente —aunque puede ser legalmente— se priva de sus derechos, o son lesionados en su persona o propiedades.

El concepto incluye también a aquellos que son víctimas indirectas, es decir, a los que indirectamente sufren un daño; el ejemplo más claro lo constituye la familia de la víctima directa, razón por la cual se le conoce también como los ofendidos del delito.

Tenemos, pues, que a la pregunta de ¿quién es la víctima?,³⁶⁴ más que una cuestión inocente, en realidad estamos en presencia de una interrogante que implica una serie de apreciaciones psicológicas y axiológicas muy importantes.

Por ello, la tesis de Kaiser es difícil que encuentre adeptos, pues él sostiene que,

“parece científicamente poco fértil la cristalización de un concepto especial de víctima.”³⁶⁵

Por su parte, la Organización de las Naciones Unidas, también han pronunciado su concepto de víctima de la siguiente forma:

“Se entenderá por ‘víctimas’ las personas que, individual o colectivamente, hayan sufrido daños, inclusive lesiones físicas o

³⁶⁴ Cfr., QUINNEY, Richard, *¿Who is the victim? Victimology*, (Drapkin, Viano), Lexington Books, USA, 1974, p. 104.

³⁶⁵ Cfr., RODRÍGUEZ MANZANERA, Luis, “Conceptos victimológicos básicos”, en *Victimología. Estudio de la víctima*, México, Porrúa, 1998, p. 65.

mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que violen la legislación penal vigente en los Estados Miembros, incluida la que tipifique el abuso del poder.

“Podrá considerarse ‘víctima’ a una persona, con arreglo a la presente Declaración, independientemente de que se identifique, aprehenda, enjuicie o condene al perpetrador e independientemente de la relación familiar entre el perpetrador y la víctima. En la expresión ‘víctima’ se incluye además, en su caso, a los familiares o personas a cargo que tengan relación inmediata con la víctima directa y a las personas que hayan sufrido daños al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización.

“Las disposiciones de la presente Declaración serán aplicables a todas las personas sin distinción alguna, ya sea de raza, color, sexo, edad, idioma, religión, nacionalidad, opinión política o de otra índole, creencias o prácticas culturales, situación económica, nacimiento o situación familiar, origen étnico o social, o impedimento físico.”³⁶⁶

Como podemos observar, efectivamente la tesis de Kaiser sucumbe ante las evidencias manifiestas de quienes por desgracia sufren o han sufrido la agresión de una actividad criminal que las coloca en el plano de las víctimas. Veamos, enseguida, de forma breve, la evolución de los derechos de las víctimas en el tiempo.

³⁶⁶ Cfr., MUELLER, G.O.W., “Declarations of basic principles of justice for victims” Apud. GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, en *Liber ad honorem*, México, IJ-UNAM, 1998, Tomo II, pp. 1352-1354.

6.1.2 Evolución Universal de los Derechos de las Víctimas del Delito.

La protección a las víctimas es una figura que ha existido en el mundo desde hace ya muchos siglos. El antecedente más primigenio se remonta al Código de Hammurabi, cuya vigencia fue de 1728 a 1686 a. de C.

Esta antigua disposición legal contenía en sus secciones XII y XIV lo siguiente:

“si un hombre ha cometido un robo y es atrapado, tal hombre ha de morir; si el ladrón no es atrapado, la víctima del robo debe formalmente declarar lo que se perdió... y la ciudad debe reembolsarle lo que haya perdido. Si la víctima pierde la vida, la ciudad o el alcalde debe pagar un ‘maneh’ de plata a su pariente”.

Lo anterior nos lleva a apreciar la importancia que esta figura ha tenido desde épocas remotas pero que hoy, por desfortuna, está descuidada y, prácticamente, en el olvido.

Cuando menos la situación se ha evidenciado en diversos congresos y foros internacionales. El primero de ellos se llevó a cabo en 1885, y se denominó “Protección e Indemnización a las Víctimas del Delito”; posteriormente, se realizaron nueve congresos en distintas partes del mundo, entre los que destaca el que se celebró en la ciudad de Amsterdam, Holanda, en agosto de 1997, denominado “Simposium sobre Victimología”, cuyos temas centrales fueron la protección y el cuidado de las víctimas.³⁶⁷

³⁶⁷ Cfr., ÁVILA VILLEGAS, Eruviel, *Exposición de motivos de la iniciativa de Decreto para crear la Ley de Protección a las Víctimas del Delito en el Estado de México, de fecha 16 de septiembre de 1999*, p. 2.



Estas reuniones internacionales han acrecentado el interés por conocer los derechos de las víctimas, por lo que en este sentido, los derechos humanos son ya una idea en movimiento que se impone en la filosofía política contemporánea, así como en la doctrina del derecho público, tanto en los países democráticos como en casi todas las Constituciones del mundo.

No obstante esta notable preocupación por las víctimas del delito, es necesario subrayar que constituye un hecho muy reciente tanto a nivel internacional, como nacional; lo que significa que su desarrollo se encuentra muy ligado con elaboraciones teórico-académicas procedentes del campo de la criminología y, sólo posteriormente a nivel político, con el desarrollo de los servicios de atención a las víctimas de los delitos.³⁶⁸

Tenemos, pues, que esta preocupación acerca de los derechos de las víctimas surge dentro del derecho penal —concretamente en la criminología— al observarse una posición muy débil de la víctima en el seno de la administración de justicia, situación que ha provocado inversamente la falta de credibilidad, por parte de la víctima, hacia los órganos responsables de administrarla.

Situación que contrasta con el desarrollo en los derechos de los delincuentes, en su defensa y en su proceso de reinserción social; situación que evidentemente no ha sucedido con la víctima, ya que hasta ahora, ésta se ha convertido en un testigo más del acusador público, con escaso conocimiento de sus derechos y del funcionamiento del proceso penal.

³⁶⁸ “La principal noción de la victimología (aquella de víctima), es todavía la más controvertida. Se pregunta si solo el ser humano puede ser considerado víctima o si también algunos bienes legales abstractos o valores sociales pueden ser abarcados por tal noción también. Nosotros pensamos que es el tiempo de frenar nuestros esfuerzos para encontrar un único e incuestionable concepto de víctima”. FALTA LIBRO.

A los aspectos que delinear su marco legislativo —no siempre actualizado o de aplicación limitada— se añade una escasez de medios económicos, técnicos y humanos de la administración de justicia, una baja confianza de los ciudadanos en el eje policiaco jurídico y un bajo nivel de vida asociativa.

Fue hasta 1948, cuando surgen los primeros trabajos sobre victimología. Es en este momento que el delincuente empieza a colocarse en un segundo plano y la relación autor-víctima se torna cada vez más interesante en el plano central como eje situacional y dinámico.

En una primera etapa, la atención se centró en el comportamiento de las víctimas (victimogénesis o víctima precipitación), conceptos que hoy en día no consideramos justificados precisamente porque la tesis que se defiende es la de culpar a la víctima del hecho delictivo; asimismo, se analizaron los modelos de relación entre las víctimas y los autores del delito.

La segunda etapa, se desarrolló hasta la década de los setenta. En esta etapa se observó que los principios de criminalización y victimización se aprenden en los procesos de interacción social e individual, jugando un papel fundamental la significación atribuida a las personas y su comportamiento; es decir, el énfasis se establece en las actitudes y percepciones recíprocas entre el autor y la víctima; para conseguirlo, la criminología acudió a la psicología social a fin de explicar los datos aportados por las investigaciones criminológicas. Un ejemplo claro lo constituye el síndrome de Estocolmo, o de la significación atribuida por la víctima al contenido de su experiencia al ser tratada con indulgencia por el agresor.

Esta situación ha provocado que la victimización origine muchos problemas y dificultades, en contraste con los remedios para las víctimas, que suelen ser pocos o nulos.

En efecto, las consecuencias producidas por un delito pueden abarcar traumas y perjuicios de carácter psicológico, médico, financiero, práctico y adicionalmente afectar las relaciones personales, de la vida familiar, la capacidad para el trabajo, la productividad y perspectiva hacia la sociedad, dramas, miedos, pérdida de ingresos, gastos médicos y problemas de salud a corto o largo plazo, aspectos que necesariamente inciden, también, en los familiares directos de las víctimas.

Quedan, así, perfectamente adheridos en el ser de las víctimas los sentimientos de explotación, incomodidad, trato miserable, amenazas reiteradas y considerables desembolsos financieros.³⁶⁹

Esto provoca que, al relacionarse las víctimas con los sistemas de justicia, médicos y sociales de asistencia lo hagan con ciertas expectativas que, generalmente no se alcanzan. Este panorama es en síntesis, el nexo que une a la víctima con la burocracia.

Por otra parte, es preciso subrayar que, entre las preocupaciones que más aquejan hoy en día a la sociedad mexicana está la de combatir la injusticia y la impunidad que, a su vez, producen la inseguridad que la sociedad ya no está dispuesta a tolerar.

Por todas esta serie de evidencias, un importante sector de la doctrina coincide en afirmar que los delincuentes tienen la balanza de la justicia

³⁶⁹ Cfr., BESARES ESCOBAR, Emilio, "Los derechos humanos de la víctima del delito", en *Seminario Nacional. Los derechos humanos de la víctima del delito*, Toluca, México, CODHEM, 1998, pp. 35-40.

inclinada a su favor, pues las leyes existentes son benevolentes con ellos cuando se comete algún acto delictivo.

Pues como lo hemos venido expresando, los derechos de los delincuentes contrastan significativamente con los derechos de las víctimas del delito. En este sentido se pronuncia Safarone, quien sostiene que,

“la víctima, más que un sujeto se ha convertido en un objeto”.³⁷⁰

Un enfoque más alarmante es el relativo a la violación de los derechos humanos, derechos que son violados aún por la misma ley y por las autoridades obligadas a observarlos, sí, los defensores de la justicia. Esta es, por tanto, la forma de victimización más clara y más dramática que se vive en diversas latitudes del mundo.

Por último, nos adherimos a la postura de Contreras Nieto, quien indica que no únicamente la víctima debe encontrarse protegida por el Estado, sino también aquellos que dependen económicamente de la víctima o que tengan algún vínculo con ésta, sea de tipo emocional, de tipo afectivo o de tipo sentimental puesto que, como ya lo referimos en líneas anteriores, las personas que se encuentran ligadas con el sujeto pasivo del delito también resultan ser los ofendidos del ilícito.³⁷¹

³⁷⁰ Cfr., ÁVILA VIILEGAS, ob. cit., pp. 1 y 5.

³⁷¹ Cfr., CONTRERAS NIETO, Miguel Ángel, “El papel de las comisiones de Derechos Humanos ante las víctimas del delito”, en *Seminario Nacional. Los Derechos Humanos de la víctima del delito*, Toluca, México, CODHEM, 1997, p. 57.

6.1.3 La Organización de las Naciones Unidas y las víctimas del delito.

El hecho de que, por una parte, millones de personas en el mundo sufren daños como resultado de delitos y del abuso de poder y de que los derechos de esas víctimas no han sido reconocidos adecuadamente, y reconociendo, por otra parte, que las víctimas de delitos y las del abuso de poder —y frecuentemente también sus familias, los testigos y otras personas que les prestan ayuda— están expuestas injustamente a pérdidas, daños o perjuicios, y que además pueden sufrir otros trastornos emocionales cuando comparecen en el enjuiciamiento de los delincuentes, fueron éstos, tan sólo algunos de los motivos y temas que se abordaron en el Sexto Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente.

Las directrices más relevantes que a manera de conclusión se plantearon en aquella ocasión nosotros las comentamos en la apretada síntesis que a continuación se mencionan:

1. Se afirma la necesidad de que se adopten medidas nacionales e internacionales a fin de garantizar el reconocimiento y el respeto universales y efectivos de los derechos de las víctimas de delitos y del abuso de poder;
2. Se destaca la necesidad de promover el progreso de todos los Estados en los esfuerzos que realicen en ese sentido, sin perjuicio de los derechos de los sospechosos o delincuentes;
3. Se aprueba la declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder, incluida como anexo de la presente resolución, que tiene por objeto ayudar a

los gobiernos y a la comunidad internacional en sus esfuerzos para garantizar la justicia y la asistencia a las víctimas de delitos y a las víctimas del abuso de poder;

4. Se insta a los Estados miembros a que tomen las medidas necesarias para poner en vigor las disposiciones contenidas en la Declaración y, a fin de reducir la victimización y alentar la asistencia a las víctimas que la necesiten:

a) Se subraya la conveniencia de aplicar políticas sociales, sanitarias, incluida la salud mental, educativas y económicas y políticas dirigidas específicamente a la prevención del delito, con objeto de reducir la victimización y alentar la asistencia a las víctimas que la necesiten;

b) Se deben promover los esfuerzos de la comunidad y la participación de la población en la prevención del delito;

c) Se debe revisar periódicamente su legislación y prácticas vigentes con objeto de adaptarlas a las circunstancias cambiantes, y promulgar y hacer cumplir leyes por las cuales se tipifiquen los actos que infrinjan normas internacionales reconocidas relativas a los derechos humanos, la conducta de las empresas y otros abusos de poder;

d) Es necesario crear y fortalecer los medios para detectar, enjuiciar y condenar a los culpables de delitos;

e) Urge promover la revelación de la información pertinente, a fin de someter la conducta oficial y la conducta de las empresas a

examen público, y otros medios de que se tengan más en cuenta las inquietudes de la población;

- f) Se debe fomentar la observancia de códigos de conducta y principios éticos, en particular las normas internacionales, por los funcionarios públicos, inclusive el personal encargado de hacer cumplir la ley, el correccional, el médico, el de los servicios sociales y el militar, así como por los empleados de las empresas de carácter económico;
 - g) Es necesario prohibir las prácticas y procedimientos conducentes al abuso, como los lugares de detención secretos y la detención con incomunicación;
 - h) Es ingente la cooperación con otros Estados, mediante la asistencia judicial y administrativa mutua, en asuntos tales como la búsqueda y el enjuiciamiento de delincuentes, su extradición y la incautación de sus bienes, para destinarlos al resarcimiento de las víctimas;
5. Se recomienda que, en los planos internacional y regional, se adopten todas las medidas apropiadas tendientes a:
- a) Promover las actividades de formación destinadas a fomentar el respeto de las normas y principios de las Naciones Unidas y reducir los posibles abusos;
 - b) Patrocinar las investigaciones prácticas de carácter cooperativo sobre los modos de reducir la victimización y ayudar a las

víctimas, y promover intercambios de información sobre los medios más eficaces de alcanzar esos fines;

- c) Prestar ayuda directa a los gobiernos que la soliciten con miras a ayudarlos a reducir la victimización y aliviar la situación de las víctimas;
 - d) Establecer medios a fin de proporcionar un recurso a las víctimas cuando los procedimientos nacionales resulten insuficientes;
6. Se pidió, al Secretario General, instar a los Estados Miembros a que informen periódicamente a la Asamblea General sobre la aplicación de la Declaración, así como sobre las medidas que adopten a ese efecto;
7. Asimismo, se solicitó, al Secretario General, aprovechar las oportunidades que ofrecen todos los órganos y organizaciones pertenecientes al sistema de las Naciones Unidas a fin de prestar asistencia a los Estados Miembros, cuando sea necesario, para mejorar los medios de proteger a las víctimas a nivel nacional y mediante la cooperación internacional;
8. Otra petición más, al Secretario General, fue la de promover los objetivos de la Declaración, procurando especialmente que la difusión de ésta sea lo más amplia posible;
9. Y, finalmente, se exhortó a los organismos especializados, entidades diversas, órganos del sistema de las Naciones Unidas, organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, así como a la población

RECIBIDO
MAY 10 1961

en general, a que cooperen en la aplicación de las directrices que a manera de Declaración fue dada a conocer en el mundo.

6.1.3.1 El acceso a la justicia y el trato justo.

Ámbito internacional.

Casi la mayoría de los ordenamientos jurídicos cuando tratan el tema de las víctimas indican que éstas deben serán tratadas con compasión y respeto por su dignidad, asimismo, añaden que tendrán derecho al acceso de la justicia y a la pronta reparación del daño que hayan sufrido.

En efecto, los países miembros de la Organización de las Naciones Unidas firmaron, el 29 de noviembre de 1985, la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder. En esta reunión se determinó, entre otras cuestiones, adecuar los textos constitucionales de los países participantes en materia de víctimas del delito al tenor de los siguientes lineamientos:³⁷²

- a) Informando a las víctimas de su papel y del alcance, el desarrollo cronológico y la marcha de las actuaciones, así como de la decisión de sus causas, especialmente cuando se trate de delitos graves y cuando hayan solicitado esa información;
- b) Permitiendo que las opiniones y preocupaciones de las víctimas sean presentadas y examinadas en etapas apropiadas de las actuaciones siempre que estén en juego sus intereses, sin perjuicio del acusado y de acuerdo con el sistema nacional de justicia penal correspondiente;

³⁷² COLÓN MORAN y COLÓN CORONA, ob. cit., p. 72.

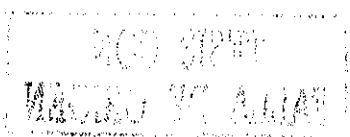
- c) Prestando asistencia apropiada a las víctimas durante todo el proceso judicial;
- d) Adoptando medidas para minimizar las molestias causadas a las víctimas, proteger su intimidad, en caso necesario, y garantizar su seguridad, así como la de sus familias y la de los testigos en su favor, contra todo acto de intimidación y represalia;
- e) Evitando demoras innecesarias en la resolución de las causas y en la ejecución de los mandamientos o decretos que concedan indemnización a las víctimas;

En este sentido, como corolario podemos acotar que es imperiosa la necesidad de instaurar procedimientos oficiosos para la solución de las controversias, incluidos los relativos a la mediación, el arbitraje y las prácticas de justicia consuetudinaria o autóctonas a fin de facilitar la conciliación y la reparación del daño a favor de las víctimas.

6.1.3.2 El resarcimiento del daño.

Ámbito internacional.

Esta institución, también fue motivo de análisis de la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder, la cual substancialmente determina que los delincuentes o los terceros responsables de su conducta resarcirán equitativamente el daño causado a la víctima, a sus familiares o las personas que dependen de aquella. Ese resarcimiento comprenderá la devolución de los bienes o el pago por los daños o pérdidas sufridos, el reembolso de los gastos realizados como



consecuencia de la victimización, la prestación de servicios y la restitución de derechos.³⁷³

Como en el caso de acceso a la justicia y el trato justo, nosotros consideramos que el resarcimiento del daño obliga también a los gobiernos a la modificación de sus prácticas, de su reglamentación y de sus leyes, de modo que se considere a la institución como una sentencia posible en los casos penales, además de otras posibles sanciones penales en contra del reo.³⁷⁴

Ahora bien, para el caso de que los victimarios revistan la calidad de funcionarios públicos u otros agentes que actúen a título oficial o cuasioficial, las víctimas serán resarcidas por el Estado cuyos funcionarios o agentes hayan sido responsables de los daños causados, previéndose para los casos en que ya no exista el gobierno bajo cuya autoridad se produjo la agresión, que el Estado o gobierno sucesor sea el que provea el resarcimiento de las víctimas, situación que compartimos plenamente por considerar que no sólo en este caso, sino también en aquellos en los que el victimario materialmente se encuentre imposibilitado para resarcir el daño causado a la víctima.

6.1.3.3 La indemnización.

En materia de indemnizaciones se acordó, en la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder, que cuando no sea suficiente la indemnización procedente del delincuente o de otras fuentes, serán los Estados los que procurarán

³⁷³ Cfr., Idem.

³⁷⁴ Cuando por los daños que se causen, resulte afectado el medio ambiente, el resarcimiento que se exija comprenderá, en la medida de lo posible, la rehabilitación del mismo, la reconstrucción de la infraestructura, la reposición de las instalaciones comunitarias y el reembolso de los gastos de reubicación cuando esos daños causen la disgregación de una comunidad.

indemnizar financieramente a la víctima conforme a las siguientes disposiciones:³⁷⁵

- a) A las víctimas de delitos que hayan sufrido importantes lesiones corporales o menoscabo de sus salud física o mental como consecuencia de delitos graves;
- b) A la familia, en particular a las personas a cargo, de las víctimas que hayan muerto o hayan quedado física o mentalmente incapacitadas como consecuencia de la victimización.

De manera adicional se consideró fomentar el establecimiento, el reforzamiento y la ampliación de fondos nacionales para indemnizar a las víctimas, incluidos aquellos casos en los que el Estado de nacionalidad de la víctima no esté en condiciones de indemnizarla por el daño sufrido.

6.1.3.4 La asistencia profesional a la víctima.

Este es otro de los importantes temas que se encuentran contenidos en la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder y que en lo conducente se señala que las víctimas recibirán la asistencia material, médica, psicológica y social que sea necesaria, por conducto de los medios gubernamentales, voluntarios, comunitarios y autóctonos.³⁷⁶

³⁷⁵ Cfr., *Ibidem.*, p. 73.

³⁷⁶ Se informará a las víctimas de la disponibilidad de servicios sanitarios y sociales y además asistencia pertinente, y se facilitará su acceso a ellos. Se proporcionará el personal de policía, de justicia, de salud, de servicios sociales y demás personal interesado capacitación que lo haga receptivo a las necesidades de las víctimas y directrices que garanticen una ayuda apropiada y rápida. Cfr., *Idem.*

6.1.4 Las víctimas del delito en el sistema jurídico mexicano.

Ámbito nacional.

Fue hasta la segunda mitad de 1993 cuando permearon verdaderamente en nuestro país los aspectos sustantivos de la “Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder”, ahora veremos porqué.

Fue el 28 de octubre de 1993, cuando se presentó por primera vez en la historia legislativa de nuestro país, a través de la H. Cámara de Diputados, la primera iniciativa de ley relativa a la protección de los derechos de las víctimas, la cual fue presentada por parte del Diputado Miguel Quirós Pérez y otros diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en la que se propuso que el artículo 20 constitucional se dividiera en dos apartados: el apartado “A” relativo a los derechos del inculpado con la redacción actual, a excepción del párrafo quinto de la fracción X y, el apartado “B”, relativo a los derechos que la Constitución otorga a las víctimas u ofendidos del delito.³⁷⁷

La segunda iniciativa fue presentada en la misma fecha por los Diputados José Espina Von Roehrich, Jorge López Vergara, Abelardo Perales Meléndez, César Jáuregui Robles, Sandra Segura Rangel, Jorge J. Zamarripa Díaz y Juan Carlos Espina Von Roehrich, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, en la cual se propuso la supresión del último párrafo del artículo 20 constitucional, así como el establecimiento de dos apartados: un apartado “A”, donde quedarán establecidos los derechos del procesado, tal y como se encuentran después de la reforma de 1996 y un

³⁷⁷ Cfr., *Antecedentes para la reforma, adición y derogación del artículo 20 constitucional*. p. 4.

apartado “B”, que preceptuaba la protección de los derechos de las víctimas para, posteriormente legislar su ley reglamentaria.³⁷⁸

Sobre este particular, la Presidencia de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales de la Cámara de Senadores, se pronunció así:

“ . . . los integrantes de estas Comisiones Unidas consideramos insuficientes los esfuerzos realizados hasta ahora por las instituciones y procedimientos existentes en nuestro derecho positivo, para garantizar la protección de sus derechos fundamentales a las víctimas y ofendidos de los delitos. Estimamos que estos derechos deben ser garantizados de manera puntual y suficiente, al grado que sean considerados con la misma importancia que los derechos que se otorgan al inculpado, de donde se fundamenta la división propuesta al artículo 20 constitucional en dos apartados”.³⁷⁹

Uná tercera iniciativa fue presentada en la Cámara de Senadores el día 22 de abril del año 2000, por parte del senador Eduardo Andrade Sánchez, miembro del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en la que se destacaba la adición al artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativa a la protección de las víctimas del delito, disponiendo en esa misma fecha la Presidencia de la Directiva de esta Cámara, que la documentación respectiva se turnaría para su estudio y dictamen a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Justicia y de Estudios Legislativos.³⁸⁰

³⁷⁸ Cfr., *Antecedentes para la reforma, adición y derogación del artículo 20 constitucional*. p. 5.

³⁷⁹ Cfr., *Ibidem*, p. 4-6.

³⁸⁰ Cfr., *Antecedentes para la reforma, adición y derogación del artículo 20 constitucional*, Cámara de Senadores, 17 de abril de 2000. p. 2-3.

Los tres proyectos de iniciativas de Decretos fueron analizados por las dos comisiones legislativas: la de Puntos Constitucionales y de Justicia y Estudios Legislativos.

En términos generales, podemos decir que, a través de las iniciativas que nos ocupan, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, previa aprobación de las Cámaras de Diputados y Senadores, así como de la mayoría de las Legislaturas de los Estados, fue la responsable de dar a conocer las reformas y adiciones al artículo 20 Constitucional, las cuales consistieron: en la derogación del último párrafo del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se reformó el párrafo inicial y la fracción IV del artículo referido; se agrupó el contenido del artículo referido en un apartado A, y se adicionó un apartado B, para quedar como sigue:

“A. Del inculpado:

I. a III.-...

IV.- Cuando así lo solicite, será careado, en presencia del Juez, con quien deponga en su contra, salvo lo dispuesto en la fracción V del Apartado B de este artículo;

V a X.- . . .

A. De la Víctima o del ofendido:

- I. Recibir asesoría jurídica; ser informado de los derechos que en su favor establece la Constitución y, cuando lo solicite, ser informado del desarrollo del procedimiento penal;

II. Coadyuvar con el Ministerio Público; a quien se le reciban todos los datos o elementos de prueba con los que cuente, tanto en la averiguación previa como en el proceso, y a que se desahoguen las diligencias correspondientes.

Cuando el Ministerio Público considere que no es necesario el desahogo de la diligencia, deberá fundar y motivar su negativa;

III. Recibir, desde la comisión del delito, atención médica y psicológica de urgencia;

IV. Que se le repare el daño. En los casos en que sea procedente, el Ministerio Público estará obligado a solicitar la reparación del daño y el juzgador no podrá absolver al sentenciado de dicha reparación si ha emitido una sentencia condenatoria.

La ley fijará procedimientos ágiles para ejecutar las sentencias en materia de reparación del daño;

V. Cuando la víctima o el ofendido sean menores de edad, no estarán obligados a carearse con el inculpado cuando se trate de los delitos de violación o secuestro. En estos casos, se llevarán a cabo declaraciones en las condiciones que establezca la ley; y

VI. Solicitar las medidas y providencias que prevea la ley para su seguridad y auxilio.³⁸¹

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

³⁸¹ Cfr., ZEDILLO PONCE DE LEÓN, Ernesto, "Artículo 20", en *Diario Oficial*, jueves 21 de septiembre de 2000, p. 2-3.

Por último, respecto de esta interesante cuestión acotamos que las reformas que nos ocupan fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el jueves 21 de septiembre de 2000.

6.1.5 Análisis de las diversas reformas constitucionales al artículo 20 en materia de protección a la víctima del delito.

A) Reforma de 1993.

Fue en 1993 cuando la víctima, por primera vez, adopta un papel protagónico en el sistema jurídico mexicano. En esta ocasión se adicionó un párrafo al artículo 20 de nuestra Carta Magna, en el cual quedaron reguladas las garantías individuales de las víctimas y de los ofendidos del delito.

El objetivo primordial de la reforma fue situar en el mismo plano de igualdad tanto a la víctima del delito, como al delincuente. El texto literalmente determinaba que:

“Art. 20.— En todo proceso penal, la víctima o el ofendido por algún delito, tendrá derecho a recibir asesoría jurídica, a que se le satisfaga la reparación del daño cuando proceda, a coadyuvar con el Ministerio Público, a que se le preste atención médica de urgencia cuando lo requiera y, los demás que señalen las leyes.”

La gran valía de esta reforma, sin duda, es la garantía a la víctima de que se le satisfaga la reparación del daño cuando proceda, dejando abierta la posibilidad de que se le satisfaga ya sea por el victimario o por el Estado, a diferencia de lo que podríamos denominar la contrarreforma del 2000.

Veamos, brevemente, el contenido de este trascendente e importante artículo.

a) El derecho de la víctima a recibir asesoría jurídica.

De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, la expresión “asesoría”, se refiere a la labor que desempeña un “asesor”; expresión que, a su vez, hace alusión “a una persona que tiene la calidad de perito en leyes y que aconseja con su saber a una o más personas”.³⁸² En efecto, según observamos a través de nuestra experiencia profesional, el derecho de la víctima a recibir asesoría jurídica se contrajo a tal expresión, la de “recibir un consejo”. En este sentido, Sergio García Ramírez tiene razón cuando argumenta que:

“Se trata de una asistencia legal limitada consejo, orientación, opinión, pero no necesariamente representación en el juicio, constitución formal en éste, como se constituye, en cambio, el defensor particular o de oficio. En tal virtud, la ‘defensa’ del ofendido es más reducida que la provista para el infractor.”³⁸³

Pero la cuestión no descansa con la observación que antecede sino que, no se indica qué o quién debe realizar la “asesoría”: si el Ministerio Público, o bien, otra institución.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

³⁸² Diccionario de la Real Academia . . . ob. cit. p. 210.

³⁸³ GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, Apud., COLÓN MORÁN, José, en *Cuarto Certamen de Ensayo sobre Derechos Humanos. Derechos Humanos de la Víctimas del Delito*, México, CODHEM, 2001, p. 63 .

b) El derecho de la víctima a la reparación del daño.

De la expresión podemos deducir, que tanto a la víctima, del delito le asiste la garantía de que se le satisfagan a su favor plena y cabalmente los daños que sufran con motivo de la comisión de un ilícito.

Rodríguez Manzanera sostiene que:

“La necesidad de la reparación del daño es un tema en el que todos los tratadistas están de acuerdo. No parece haber excepción”.³⁸⁴

Y efectivamente la reparación del daño es algo necesario e indispensable para garantizar el estado de derecho, sin embargo, surge una serie de dudas en torno a esta cuestión: ¿qué pasa si el victimario carece de bienes para sufragar en sus términos la reparación del daño? ¿la reparación del daño únicamente debe ser entendida como sinónimo de “pago en efectivo”? ¿la responsabilidad del Estado, en qué lugar queda? ¿cómo se repara el daño de un homicidio, un secuestro o una violación? ¿todos los delitos son cuantificables en dinero? ¿esa cuantificación, realmente “repara el daño” causado a la víctima o el ofendido del delito? Sin duda estas interrogantes constituyen un tema por demás apasionado pero que su estudio rebasaría los propósitos de este trabajo, no obstante, nos permitimos formular el siguiente comentario.

Podemos afirmar que el daño equivale al menoscabo o deterioro de una cosa, éste puede ser el material o moral, material sería aquel que consiste en un menoscabo pecuniario al patrimonio de un tercero; por daño moral podemos entender la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, decoro y reputación entre otros.

³⁸⁴ RODRÍGUEZ MANZANERA, Luis, *Victimología. Estudio de la Víctima*, México, Porrúa, 1998, p. 339.

Las pérdidas materiales y económicas son relativamente más fáciles de calcular, por ello el juzgador normalmente se ocupa de éstas, aunque nunca debemos olvidar los daños morales, pues los menoscabos psicológicos y sociales son en ocasiones más graves y con efectos más profundos y duraderos en las víctimas.

En el apartado correspondiente comentábamos que la reparación del daño es conocida desde los más remotos tiempos, tal es el caso del código de Hammurabi (1728-1686 a.C.), en las leyes de Manú (S. VI a.C.) y en las Doce Tablas Romanas (S. V a.C.),³⁸⁵ en el primer ordenamiento contemplaba la obligación del delincuente a compensar a su víctima pero en caso de insolvencia el estado repararía el daño.

En las leyes de Manú y las Doce Tablas la responsabilidad recaía principalmente en el delincuente. Garófalo³⁸⁶ en 1885 en el Congreso penitenciario de Roma propuso multas en beneficio de una caja que sirviera para compensar a las víctimas del delito.

En los Congresos, tanto de Derecho Penal (1889) y el Jurídico (1891) se contemplaron propuestas como el embargo preventivo y la hipoteca de los bienes del victimario para garantizar la reparación a la víctima.³⁸⁷

Como se puede apreciar desde la antigüedad la reparación del daño es una preocupación entre los juristas y criminólogos, lamentablemente esa preocupación no es del todo vigente en nuestra actualidad.

³⁸⁵ *Ibidem*, p. 340.

³⁸⁶ *Ibidem*, p. 341.

³⁸⁷ *Ibidem*, p. 341.



c) El derecho de la víctima a coadyuvar con el Ministerio Público.

La connotación “coadyuvancia”, significa la “ayuda a la consecución de un propósito”,³⁸⁸ en tales condiciones resulta claro que la víctima y el Ministerio Público tienen como fin común buscar no sólo el castigo del delincuente y la reparación del daño sino, además, la aportación de las pruebas tendientes a conseguir los fines precisados. Tenemos, pues, que la coadyuvancia por parte de la víctima inicia con la instauración de la indagatoria y continúa en el proceso hasta que la sentencia quede ejecutoriada.

d) El derecho de la víctima a la prestación médica de urgencia.

Creemos que la expresión en estudio no amerita mayores comentarios, salvo que quizás los legisladores confundieron el término “urgencia” con el de “necesaria”, puesto que evidentemente no es lo mismo, el último término contiene al otro, pero no a la inversa.

B) Reforma de 2000.

En este epígrafe nos permitiremos contrastar el contenido del actual artículo 20 Constitucional conforme a las reformas realizadas a este mismo artículo por decreto de fecha 23 de agosto de 2000, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de septiembre del mismo año, por el que se derogó el último párrafo del artículo 20 (Reforma de 1993), se reformó el párrafo inicial y la fracción IV; se agrupó el contenido en un apartado A y se adicionó un apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Veamos el cuadro siguiente.

³⁸⁸ Cfr. Diccionario de la Real Academia, ob. cit., p. 493.

Cuadro Comparativo de las reformas de 1993 y 2000

REFORMA DE 1993	REFORMA DE 2000
a) El derecho de la víctima a recibir asesoría jurídica,	I. Recibir asesoría jurídica; ser informado de los derechos que en su favor establece la Constitución y, cuando lo solicite, ser informado del desarrollo del procedimiento penal.
b) El derecho de la víctima a la reparación del daño,	IV. Que se le repare el daño. En los casos en que sea procedente, el Ministerio Público estará obligado a solicitar la reparación del daño y el juzgador no podrá absolver al sentenciado de dicha reparación si ha emitido una sentencia condenatoria. La Ley fijará procedimientos ágiles para ejecutar las sentencias en materia de reparación del daño.
c) El derecho de la víctima a coadyuvar con el Ministerio Público,	II. Coadyuvar con el Ministerio Público; a que le reciban todos los datos o elementos de prueba con los que cuente, tanto en la averiguación previa como en el proceso y a que se desahoguen las diligencias correspondientes. Cuando el Ministerio Público considere que no es necesario el desahogo de la diligencia, deberá fundar y motivar su negativa;
d) El derecho de la víctima a la prestación médica de urgencia, y	III. Recibir, desde la comisión del delito, atención médica y psicológica de urgencia;
e) Los demás que señalen las leyes.	V. Cuando la víctima o el ofendido sean menores de edad, no estarán obligados a carearse con el inculpado cuando se trate de los delitos de violación o secuestro. En estos casos, se llevarán a cabo declaraciones en las condiciones que establezca la ley; y
	VI. Solicitar las medidas y providencias que prevea la ley para su seguridad y auxilio.

En este cuadro nos permitimos remarcar con tinta más oscura las reformas de 2000, inherentes al artículo 20 Constitucional de nuestra Carta Magna. Podrá observarse que las fracciones de la I a la IV no se leen progresivamente debido a que decidimos que nuestro lector pueda observar debidamente la diferencia sustantiva que existe entre los textos de 1993 y 2000. Resulta claro, por lo tanto, que las fracciones V y VI no tienen similar alguno, constituyendo el contenido de las mismas una novedad.

En el párrafo primero de la reforma de 2000, al artículo 20 de nuestra Constitución Política, se puede observar que por primera vez se acota la expresión “ofendido”, dice así:

“Artículo 20. En todo proceso de orden penal, el inculpado, **la víctima o el ofendido**, tendrán las siguientes garantías . . .”

Los legisladores consideraron que en la comisión del ilícito existen casos en los cuales existan víctimas u ofendidos, por lo que nos parece un gran acierto tal expresión.

A la fracción III del artículo 20, que nos ocupa, se añadieron las expresiones “desde la comisión del delito” y “psicológica”, en tratándose de atención médica a favor de la víctima o del ofendido del delito.

Respecto a las fracciones V y VI del artículo en comento, “X” refiere lo siguiente:

La fracción V ya garantiza la seguridad de las víctimas de los delitos cuando son menores de edad, que si se enfrentaran con los procesados en los careos se aumentarían los traumas que se producen con el hecho de ser víctimas de

delitos. Lo mismo ocurre cuando sufren determinados delitos como violaciones y secuestros.

(. . .) la fracción IV considera el derecho de solicitar por parte de las víctimas de los delitos, y consecuentemente la obligación para la autoridad de proporcionar las medidas necesarias para así garantizar la seguridad y las libertades de los gobernados, es nuestro deseo que en las leyes ordinarias se dé fiel cumplimiento a estos postulados.”³⁸⁹

Entre ambas reformas la que se llevó a cabo en 1993 se erige como el pilar más valioso en lo que respecta a la protección de los derechos a favor de la víctima del delito, como en su momento se analizó, en materia jurídica no vale la cantidad sino la calidad, no con más fracciones, más párrafos se tienen más derechos, en este sentido la reforma del 2000 podríamos ubicarla como una contrarreforma ya que en ella se señala que quién tiene que reparar el daño es el delincuente, y contra la insolvencia no hay alternativa.

Sería muy importante considerar tanto en el ámbito federal como local, las antiguas pero muy valiosas propuestas del Código de Hammurabi, las de Garófalo ó las de los Congresos de 1889 y 1891 que proponían la hipoteca de los bienes del victimario, que en su momento analizamos. Creemos que propuesta hay, alternativas existen, pero falta voluntad.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

³⁸⁹ COLÓN MORÁN, José, en *Cuarto Certamen de Ensayo sobre Derechos Humanos. Derechos Humanos de la Víctimas del Delito*, México, CODHEM, 2001, p. 72.

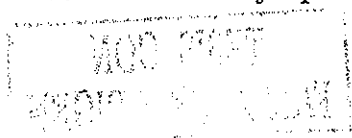
6.1.6 La protección de los derechos de las víctimas en el Estado de México.

No tenemos la menor duda que en lo que respecta a este tópico tan importante sobre la protección a los derechos de las víctimas del delito, el Estado de México fue vanguardista en la materia, en nuestro país, ya que en 1969, siendo gobernador el Lic. Juan Fernández Albarrán, la Legislatura del Estado de México aprobó la Ley de Auxilio a la Víctima del Delito, por lo que, desde entonces hasta nuestros días, se contempla esta institución tanto en la ley referida como en el Código Penal.

Si bien la ley ubicó en su momento a la entidad mexiquense como vanguardista en la materia, actualmente ha sido superada, veremos enseguida porqué, sin embargo, el fin para el cual fue creada sí se cumplió, aunque de manera incipiente.

Si hemos expresado que la ley sobre víctimas del delito, creada en 1969 para beneficio de los habitantes del Estado de México ha sido superada, ello se debe en primer lugar, a la dinámica vertiginosa que vive nuestra sociedad actual, distinta a la que prevalecía en aquél entonces; en segundo lugar, la función protectora de los derechos de las víctimas estuvo a cargo por espacio de tres décadas bajo la esfera de dominio del órgano procurador de justicia; en tercer lugar, la institución conocida como “ombudsman” no existía y ha sido de vital importancia en la protección a la víctima aunque insuficiente, y en cuarto lugar, las nuevas ideas en torno a la acción tuteladora de los derechos de las víctimas del delito buscan que tales derechos sean protegidos por un órgano público autónomo e independiente, como lo es la Comisión de Derechos Humanos de la entidad.

La última de las razones vertidas, se plasma perfectamente en una iniciativa de ley que nosotros presentamos ante la LIII Legislatura Local,



cuando desempeñamos el honroso cargo de diputado por el XLII distrito local de Ecatepec de Morelos, iniciativa que más adelante nos permitimos explicar.

6.1.7 Creación del Centro de Atención para la Víctima del Delito.

La idea de crear un Centro de Atención para la Víctima del Delito, se gestó con motivo de las propuestas dimanadas del Seminario Nacional “Los Derechos Humanos de la Víctima del Delito”, celebrado en la ciudad de Toluca de Lerdo, Estado de México, los días 26, 29 y 30 de septiembre, así como los días 6, 7 y 8 de octubre de 1997, cuya organización y desarrollo estuvieron a cargo de Miguel Ángel Contreras Nieto, presidente en ese entonces de la Comisión de Derechos Humanos de la entidad mexiquense; asimismo, debemos conceder el mérito respectivo al autor de la iniciativa, ya que si bien no logró materializarse la propuesta en sí, que fue presentada durante el período ordinario de la LIII Legislatura Local, constituyó un importante avance en el rubro protector de los derechos humanos de las víctimas en el Estado de México.

Las propuestas sustantivas para la posible creación del Centro de Atención para la Víctima del Delito, se pueden resumir de la siguiente forma:

- Es imprescindible la creación de un Centro de Atención a la Víctima porque, tanto su naturaleza jurídica, como su instrumentación, deben formar parte de ulteriores y especializados estudios.
- La colaboración irrestricta del Centro con otras instituciones gubernamentales, sociales, civiles y educativas conllevarán la atención integral a la víctima del delito.

- Una reforma integral a la legislación, permitiría la debida vinculación de las diversas instancias de la administración pública en la atención a la víctima de la violencia intrafamiliar.
- La violencia intrafamiliar, en sus diversas manifestaciones, debe incorporarse al Código punitivo como figura delictiva.
- Una reforma legislativa que incorpore, a la ley penal, el pago inmediato de la reparación del daño al término del proceso penal.³⁹⁰

El Centro de Atención deberá constituirse, señalaba su autor, como un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, en tanto que su denominación debía ser la de Centro de Atención para la Víctima del Delito en el Estado de México.

Por otra parte, la función primordial del Centro de Atención la constituiría la de procurar la debida protección y auxilio a la persona que fuese víctima del delito y conseguir para ésta el pago de la reparación del daño en términos de ley.³⁹¹

6.1.8 Centro de Atención al Maltrato Intrafamiliar y Sexual (CAMIS).

Quizás el antecedente más inmediato, sólo después de la Ley sobre Víctimas del Delito en el Estado de México, lo constituye el “Programa Integral de Atención a Personas Violadas en el Estado de México” (PIAV)³⁹², creado en

³⁹⁰ Cfr., CONTRERAS NIETO, Miguel Ángel, ob. cit., p. 235-236.

³⁹¹ Cfr., Ibídem, p. 10.

³⁹² Cfr., VALLADARES DE LA CRUZ, Patricia, *Seminario Nacional. Los derechos humanos de la víctima del delito*, Toluca, México, CODHEM, 1997, p. 120.

1989 y que, como su nombre lo indica, se encargaba de proteger los derechos de las víctimas que por desfortuna sufrían el delito en cuestión.

Posteriormente, en 1997, hacia el interior de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México por mandato del gobierno del Estado, se creó el Centro de Atención al Maltrato Intrafamiliar y Sexual (CAMIS), cuyo objetivo evidentemente consistió en la búsqueda por disminuir la incidencia del maltrato intrafamiliar y sexual en esa entidad federativa, a través de diferentes acciones en materia de atención, prevención, capacitación y reformas legislativas.

Cabe señalar que la entidad actualmente cuenta con 14 programas CAMIS distribuidos en los municipios de: Naucalpan, Valle de Chalco y Toluca.

Ahora bien, para explicar la composición y funcionamiento de los CAMIS decidimos elegir el que se ubica en el municipio de Tlalnepantla, por ser éste uno de los de mayor población en la entidad. El organismo cuenta con un sistema de atención integral y un albergue para mujeres maltratadas, víctimas de la violencia sexual.

De cierto se sabe que la atención que aquí se encuentran todos los servicios que eventualmente pudiese necesitar la víctima, situación que evita que las personas se trasladen de un lugar a otro solicitando el servicio.

En el CAMIS trabaja un grupo multidisciplinario integrado por veinticinco profesionales de diversas áreas del conocimiento: abogadas, trabajadoras sociales, médicos y psicólogas. De este grupo de profesionales el 98

por ciento son mujeres que cuentan, además, con el apoyo de estudiantes que cursan carreras afines al Programa.³⁹³

Está organizado en tres áreas, acorde a las necesidades de las víctimas. La primera se destina a la atención jurídica, pero se utiliza también como centro de investigación y documentación; la segunda, se ocupa de la atención médica y psicológica; y la tercera, se aprovecha como servicio de albergue temporal.

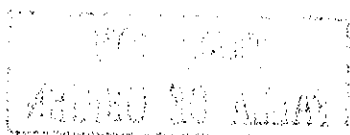
Cuenta, además, con un departamento de trabajo social, en el que se evalúa la problemática psico-social y legal de las víctimas de violencia intrafamiliar o sexual, para remitirlas posteriormente a los servicios específicos del CAMIS o a otros del sector salud, de asistencia a la familia o bolsa de trabajo.

6.1.9 Exposición de Motivos de la Iniciativa de Decreto para crear la Ley de Protección a las Víctimas del Delito en el Estado de México, de fecha 16 de septiembre de 1999.

Como ya vimos ciertos antecedentes sobre las víctimas del delito, al entrar al estudio de este mismo tema, algunos de los cuales fueron utilizados por el suscrito en la exposición de motivos que nos ocupa, ahora sólo nos concretaremos al análisis de la estructura de la iniciativa de ley.

En tanto que, la nueva iniciativa establece las bases para organizar la protección de las víctimas del delito, permitiéndoles un acceso sencillo y rápido a los servicios de asesoría jurídica, atención profesional victimológica especializada y reparación del daño, a través de la Comisión de Derechos

³⁹³ Cfr., *Ibidem*, pp. 121-125.



Humanos del Estado de México, y que nos está por demás referir que debe constituirse como una institución autónoma que gozaría de mayor credibilidad y confianza, respecto de la Procuraduría de Justicia.³⁹⁴

La iniciativa de mérito, contempla cuatro títulos y siete capítulos, a saber: disposiciones generales; de la víctima, del ofendido y de los sujetos protegidos; de los derechos de la víctima y del ofendido; del derecho a la reparación del daño; de las bases para celebrar convenios con organismos públicos, privados y otras instituciones; del consejo, el patronato y el fondo de auxilio a las víctimas y ofendidos y; de las infracciones y sanciones.³⁹⁵

En lo que se refiere al capítulo intitulado *Disposiciones generales*, se establecen las normas que habrán de contribuir a que el órgano encargado de vigilar la protección de las víctimas del delito pueda proporcionar los servicios necesarios que garanticen el goce y ejercicio efectivo de los derechos de las víctimas; así como también se determinan las facultades de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, por conducto de la Coordinación General de Atención a las Víctimas, tiene para concertar acciones con organismos públicos, privados e instituciones extranjeras a fin de lograr una mejor coordinación en sus actividades.

Luego, en el capítulo que trata *De la víctima, del ofendido y de los sujetos protegidos*, se define la calidad tanto de la víctima, como del ofendido del delito. Más aún, quedan protegidas, también, las personas que con motivo de la asistencia de la víctima del delito, hayan sufrido algún daño o erogación, o bien, por su relación inmediata con aquellas, hayan sido afectadas y, en consecuencia, deban ser protegidas por la ley.

³⁹⁴ La propuesta fue enviada por la investigadora Mirelle Roccatti Velázquez, a los órganos de gobierno para que se analizara, se sometiera al proceso legislativo y, en su caso, se aprobara.

Cfr., *Ibíd.*, pp. 6, 22-23.

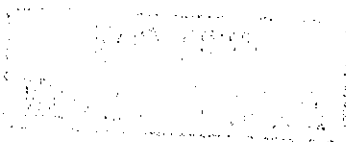
³⁹⁵ Cfr., ÁVILA VILLEGAS, *ob. cit.*, pp. 3 y 6.

De igual forma, se pretende otorgar a la víctima del delito la información oportuna sobre el avance jurídico de su denuncia, acusación o querrela por parte del Ministerio Público, y del proceso, por parte de la autoridad judicial; el otorgamiento de forma gratuita, de las instancias que integren la averiguación previa o la causa penal correspondiente, así como las medidas necesarias para proteger su vida, integridad, domicilio, posesiones o derechos; también se proveerá lo conducente a fin de evitar que se publique o comuniquen en los medios impresos, radiales o televisivos, en cualquier tiempo, sin su consentimiento: escritos, actas de acusación y demás piezas de los procesos, respetando con ello el derecho a la intimidad.

Se pretende designar, además, un asesor jurídico gratuito por parte del Coordinador General de Atención a las Víctimas, para que les asista en todos los actos del procedimiento en que deba intervenir, desde la averiguación previa hasta que causa ejecutoria la sentencia. El asesor vigilará muy especialmente las causas que se sigan por delitos contra la libertad y violencia sexual o contra la reputación de las personas.

Para el caso de que la víctima o el ofendido del delito no hablen el idioma castellano o se trate de analfabetas, mudos, sordos o ciegos, se les asistirá con un perito traductor-interprete; también serán asistidos, en forma gratuita, por profesionales victimológicos especializados, en caso de urgencia, en los hospitales públicos del Estado de México, en términos de lo dispuesto por las leyes en la materia; así como el pago de la hospitalización, el tratamiento médico o psicoterapéutico, los aparatos ortopédicos, las prótesis y los medicamentos que se requieren para su total rehabilitación.

Estos beneficios se otorgarán por el Fondo, en coordinación con los profesionales victimológicos especializados que intervengan en su asistencia.



Se contempla, así mismo, el otorgamiento de becas de estudio a los menores huérfanos, por causas del delito, cuando carezcan de proveedor alimenticio; al pago de los gastos de inhumación cuando la familia carezca de recursos económicos.

En el capítulo denominado *Del derecho a la reparación del daño*, se establece el derecho de la víctima tiene de exigir al responsable del delito, la restitución de la cosa o al pago del valor actualizado de la cosa, siendo el Ministerio Público quien se encuentra obligado a recabar de oficio, desde el inicio de la averiguación previa, y durante el ejercicio de la acción penal, las pruebas que tiendan a comprobar el daño causado y su monto. Observándose, desde luego, esta misma regla en tratándose del proceso judicial.

En lo que se refiere a la *“reparación del daño”* es importante resaltar que nuestro actual Código Penal contempla todos los mecanismos necesarios de los que puede hacer uso la víctima del delito, en tanto que la Ley que en este acto se propone fija las bases para que el asesor jurídico designado a favor de la víctima sea el profesional que tenga la responsabilidad de accionar todos estos instrumentos jurídicos que existen en su favor.

La Ley propone la creación de un Consejo, un Patronato y un Fondo de Auxilio a la Víctima del delito con el fin de optimizar las funciones de la Coordinación GENERAL. Entre las funciones del Consejo destacan las de concertar, asesorar y emitir opinión victimológica especializada; su organización y funcionamiento estaría regulado en los términos del reglamento que para tales efectos elabore el propio Consejo; en tanto que, el objetivo principal del Patronato consistiría en canalizar la participación ciudadana para obtener recursos económicos y aportaciones que apoyen la conformación y fortalecimiento del Fondo de Auxilio a las víctimas.

Más aún, en los capítulos inherentes a los rubros indicados, queda establecido que el Consejo gozará de facultades para elaborar y aprobar su propio reglamento; señalándose, así mismo su integración y las funciones que deberá llevar a cabo, entre las que destaca la participación de éste, en la formulación del programa general de protección a las víctimas, establecimiento de las acciones que de él deriven, recomendar programas de atención a la víctima, supervisar la aplicación de recursos económicos que el fondo realiza, etcétera.

Dentro de este capítulo, se establece la facultad que gozaría el Comisionado de los Derechos Humanos del Estado de México, para llevar a cabo gestiones administrativas ante las autoridades hacendarias estatales y municipales para que se otorguen beneficios e incentivos de carácter fiscal y económico, que alienten la participación de los sectores social y privado a favor de la víctima.

Por su parte, el Fondo de Auxilio a las Víctimas, se integraría: a) con las cantidades que el Estado recabe por concepto de multas impuestas como pena por las Autoridades Judiciales; b) con las cantidades que el Estado recabe por concepto de cauciones que se hagan efectivas en los casos de incumplimiento de obligaciones inherentes a la libertad provisional bajo caución, la suspensión condicional de la condena y la libertad condicional, según lo previsto por el Código Procesal; c) con las cantidades que por concepto de reparación del daño deban cubrir los reos sentenciados a tal pena por los Tribunales de los Estados; d) con las aportaciones que para este fin realice el Estado; e) con las aportaciones en efectivo o en especie que realicen los organismos públicos o privados, nacionales o extranjeros, de manera altruista mediante los procedimientos respectivos; f) con las aportaciones que hagan los particulares y, g) con los rendimientos que se obtengan de los recursos asignados al Fondo.

Desde luego, la Coordinación vigilará que éstas aportaciones en efectivo o en especie no provengan de actividades ilícitas, consideradas así, por el Código Penal, de nuestra entidad.

Una vez que la víctima haya sido indemnizada en la reparación del daño, ésta tendría la obligación de reintegrar al Fondo los préstamos o los apoyos que se le hayan brindado, sin que se requiera para ello resolución judicial.

En el capítulo último, denominado *De las infracciones y sanciones*, se establecen las multas a que se harán acreedores los prestadores de los servicios de salud en general, cuando hayan practicado cualquier tipo de exploración física, en contra de la voluntad de la víctima o del ofendido; cuando el Ministerio Público omita recabar de oficio o presentar al Juzgador las pruebas que tiendan a la comprobación del daño causado por el delito, y a su respectiva reparación; a quienes den a conocer sin el consentimiento de la víctima cualquier pieza del proceso, tratándose de los nombres de ciertos delitos en específico; y al Juez, cuando hubiese dictado sentencia definitiva sin ocuparse de resolver sobre la reparación del daño.

En suma, la iniciativa de *Ley de Protección a las Víctimas del Delito del Estado de México*, como ya se ha expresado, contiene dos aspectos importantes: por un lado, los derechos de las víctimas, mismos que se encuentran contemplados como garantías constitucionales y; por el otro, el deber que las autoridades tienen de respetar, irrestrictamente, el principio de legalidad, basado en oficiosidad, eficacia, publicidad, gratuidad y buena fe.

Tomando en consideración los argumentos esgrimidos y desde luego la necesidad de contribuir a que se frenen los índices de inseguridad que afectan a la ciudadanía se pone a consideración esta iniciativa que desde luego si bien no pretende solucionar el problema de la delincuencia de nuestro Estado, si pretende

RECIBIDO
SECRETARÍA DE JUSTICIA
Y ENERGÍA
MÉXICO, D.F.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

contribuir en que se disminuya tan sensible problema que vivimos los mexicanos y los mexiquenses.

Como podrá observarse, más allá del protagonismo político e intelectual, todos y cada uno de los razonamientos vertidos hasta ahora denotan las razones necesarias y suficientes por virtud de las cuales puede comprenderse porqué es necesario crear la Coordinación Estatal de Protección a las Víctimas del Delito.

6.2 EL INSTITUTO DE LA DEFENSORIA PUBLICA MEXIQUENSE

6.2.1 Antecedentes en el ámbito nacional.

La propuesta de crear el Instituto de la Defensoría Pública mexiquense obedece a la gran cantidad de mujeres y hombres encarcelados ilegalmente, individuos a los cuales su precaria situación económica los ha llevado a purgar condenas por delitos que quizás no cometieron, ciudadanos mexicanos que por el sólo hecho de ser pobres fueron presas de abogados sin escrúpulos perdiendo, unas veces su patrimonio y, en otras, su libertad, o bien, ambas.

En efecto, en un país con graves diferencias sociales, el Estado tiene la obligación de otorgar a sus gobernados los instrumentos mínimos indispensables para defenderse y evitar de esta manera que la pobreza se convierta en la piedra de toque de la indefensión jurídica. Son en estas condiciones resulta necesario fortalecer a las instituciones que permitan atenuar la precariedad con que muchos mexicanos enfrentan a la justicia.

Ante ello, la consecución de tal ideal resulta difícil en virtud de las condiciones en las cuales se ha impartido la justicia en México. Evitar los abusos y brindar las condiciones de igualdad para todos los individuos al

encarar la ley, significa nada menos que romper inercias y afectar los intereses de gente que al amparo de la propia ley se siente intocable.

Sin embargo, es preciso evidenciar el hecho en torno a la imposibilidad por alcanzar el desarrollo pleno, en tanto no se asegure a todos los ciudadanos y en particular a los más desprotegidos una adecuada defensa legal que les permita la salvaguarda de su persona y de su patrimonio.

Cabe destacar que contar con una verdadera y eficaz defensoría pública de oficio, entendida como aquella que el Estado tiene el deber de proporcionar, cobra especial relevancia en una realidad como la nuestra, en donde la posibilidad de contar con los servicios de abogados particulares, resulta para la mayoría un lujo imposible de conseguir.

Así entendida la defensa legal, desde su concepción más amplia, podemos afirmar que representa uno de los derechos naturales y fundamentales de cualquier persona por el que puede preservar su integridad. Por ello, Rodríguez Lozano, determina que, las garantías y derechos consagrados en nuestra Constitución, relativas al acceso a la justicia, sólo serán posibles si se corrigen, entre otros muchos aspectos, la organización y funcionamiento de la defensoría legal en México.³⁹⁶

Si los costos de utilizar el servicio judicial son elevados, una importante fracción de la población se verá de facto excluida. Esta situación es particularmente grave por la usual prohibición de la auto-representación y la falta o ineficiencia de sistemas de ayuda legal.³⁹⁷

³⁹⁶ Cfr., RODRÍGUEZ LOZANO, Amador, "Por un acceso real a la justicia en México, el caso del Instituto de la Defensoría Pública", en *Cuestiones constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, IJ-UNAM, número 2, enero-junio de 2000, pp. 239-240.

³⁹⁷ Cfr., EYZAGUIRRE, Hugo, "Marco Institucional y Desarrollo Económico", en *La economía política de la reforma judicial*, Montevideo, Banco Interamericano de Desarrollo, 1997, p. 109.

6.2.2 Iniciativa de la Ley Federal de Defensoría Pública.³⁹⁸

Debido fundamentalmente a los motivos enunciados en el epígrafe anterior, se presentaron al respecto dos iniciativas: la primera de ellas, fue presentada por el senador Amador Rodríguez Lozano (PRI), el 11 de octubre de 1995; en tanto que, el sustentante de la segunda, fue el senador José Natividad Jiménez Moreno, la cual fue presentada el 18 de septiembre de 1996.

Ambos proyectos versaban fundamentalmente sobre reformas y adiciones a diversas disposiciones de la Ley de Defensoría de Oficio Federal y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.³⁹⁹

Entre las reformas propuestas por el Partido Acción Nacional destaca el cambio en la denominación del organismo federal de defensoría pública, por el de Comisión Nacional de Defensoría de Oficio, sin embargo, el cambio traía aparejado diversos obstáculos, uno de ellos de carácter presupuestal, puesto que la creación del nuevo organismo federal, en tanto que, organismo público descentralizado del Estado implicaba otra fuente de financiamiento no contemplada en el presupuesto, constituyendo éste el motivo primordial por el cual se aceptó continuar con la denominación tradicional, la de Instituto Federal de Defensoría Pública e independiente del Poder Judicial Federal.⁴⁰⁰

Es importante destacar que la Ley Federal de Defensoría Pública pretendió una novedosa concepción en esta materia separando la institución de la defensoría de oficio que administraba el Poder Judicial de la Federación,

³⁹⁸ En la sesión de la Cámara de Senadores del día 11 de octubre de 1995, se presentó la iniciativa de la Ley Federal de Defensoría Pública.

³⁹⁹ "Ley federal de defensoría pública y de reformas y adiciones a diversas disposiciones de la ley de defensoría de oficio federal y de la ley orgánica del poder judicial de la federación", en *Senado. Diario de los debates*, México, número 26, 13 de noviembre de 1997, p. 5.

⁴⁰⁰ RODRÍGUEZ LOZANO, Amador, "De la presentación de la iniciativa de la Ley Federal de Defensoría Pública en el Senado de la República" en *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, Número 2, enero-junio de 2000, pp. 241-243.

creando un organismo autónomo e independiente que prestaría este servicio, pero transformándolo para que no se limitara a la defensa en los asuntos de orden penal, sino que abarcara también la asesoría jurídica en todos los ámbitos del derecho, pero exclusivamente a favor de las personas con menores recursos.

En esta iniciativa se establecieron principios que pretendían evitar trámites burocráticos o procedimientos administrativos tortuosos para quien se encontrara sujeto a un proceso penal o requiriera la asistencia de un abogado que lo asesorara para defender en forma adecuada su persona y su patrimonio.

Refería la iniciativa, en lo conducente, que las personas que se encontraban desempeñando el cargo de defensor de oficio pasarían a formar parte de lo que sería la Defensoría Pública, es decir, se convertirían en defensores públicos, con los derechos, prerrogativas y obligaciones propias del cargo.

Y, adicionalmente, la propia iniciativa también determinaba que la prestación del servicio de asesoría jurídica por parte de abogados particulares, previa valoración de los trabajos por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, podía susceptiblemente ser considerada como una donación y, consecuentemente, deducible de impuestos,⁴⁰¹ situación que no se materializó, merced a los motivos aducidos en párrafos anteriores.

6.2.3 Problemas que se presentan en algunas Defensorías de Oficio del fuero común de nuestro país.

Con los datos contenidos en el tema anterior, creemos que estamos en condiciones de comprender mejor el porqué las defensorías de oficio prestan

⁴⁰¹ Ibidem, pp. 244-249.

servicios gratuitos a favor de las personas que no pueden asumir el costo de una asesoría privada y que, en estricto sentido, constituyen el ejemplo extremo de la problemática que estudiamos.

Sin embargo, existen una serie de inconvenientes que es preciso destacar:

- El ingreso que perciben los defensores de oficio asciende a dos veces el salario mínimo;
- El número de defensores de oficio es insuficiente;
- El número de asuntos tramitados por cada defensor de oficio es excesivo;
- Las circunstancias anteriores provocan demérito en los servicios que prestan los defensores de oficio;
- Carecen de un espacio físico adecuado en el juzgado al cual se encuentran adscritos;
- Carecen de una secretaria;
- Carecen de mobiliario y equipos adecuados;
- Carecen de un sistema que los incentive;
- Carecen de un servicio civil de carrera;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

— Los jueces se han convertido en sus jefes superiores inmediatos, sin serlo, lo que representa un conflicto de intereses y un demérito a la institución.

Todos estos inconvenientes nos permiten inferir fácilmente la clase de asesoría jurídica que reciben las personas que no pueden cubrir los costos de un buen abogado. La condición lamentable de los defensores de oficio es una muestra del descuido que ha prevalecido en nuestro país convirtiéndose, por lo tanto, en una de las premisas básicas de nuestro Estado de derecho, es decir, la búsqueda de un acceso real y equitativo para toda la población respecto de las instituciones jurídicas.

6.2.4 Los abogados defensores en el Derecho comparado.

Un sistema jurídico puede generar resultados justos, si y solo si, cuentan con un rango de independencia, de profesionalismo y de pluralidad en sus organizaciones de abogados.

En los Estados Unidos de América, la “American Bar Association”, creada en 1878, ha desarrollado un papel prominente en el establecimiento de requisitos de admisión (en los estados es obligatoria la aprobación de un examen como requisito para pertenecer a la barra local y poder ejercer la profesión), en la elaboración de diversas propuestas de reforma y en la formulación de códigos de ética.

Como parte de la ética de los abogados la barra norteamericana ha incluido la obligación de proporcionar asesoría en los casos de interés público, colaborando en el surgimiento del “derecho de interés público” que se analiza más adelante. En este sentido, desde los años veinte la barra nacional ha

sugerido el ofrecimiento de ayuda jurídica para los pobres por parte de todas las barras estatales

Además de éstas barras de asistencia jurídica, existen en los Estados Unidos otras organizaciones profesionales como el "American Law Institute", que ha emprendido una gran tarea de codificación del derecho común estadounidense que se denomina "Restatement of the Law" (reexposición del derecho).

A estas organizaciones nacionales y estatales de los Estados Unidos de América debe sumarse la actividad conjunta de la amplísima red de despachos jurídicos de carácter privado, cuyo pasado indica la importancia de su actividad social. Un ejemplo de estas organizaciones jurídicas no oficiales lo constituye el llamado "derecho de interés público (public interest law).

Este fue un movimiento dentro de las organizaciones de abogados norteamericanos que pretendía defender los intereses de sectores sociales tradicionalmente carentes de representación dentro del sistema jurídico.

La postura de estas organizaciones se sustentó en el ofrecimiento de servicios legales gratuitos —o a precios muy reducidos— a favor de aquellos sectores de la población que no podían pagarlos. El auge de este movimiento se presentó entre finales de los años sesenta y mediados de los setenta, pero a partir de entonces el entusiasmo del movimiento ha descendido debido básicamente a la carencia de fuentes de financiamiento.

Los despachos que formaron parte en este movimiento pueden clasificarse en tres tipos. Por una parte, estaban los despachos que se encontraban dentro de los programas de ayuda jurídica, los cuales eran apoyados financieramente por fundaciones filantrópicas privadas.

Algunos ejemplos de estos programas privados fueron el Fondo de Defensa del Medio Ambiente, el Centro de Comunicación de los Ciudadanos, el Centro para el Derecho y la Política Social, y Abogados Públicos.

Un segundo esquema de organización privada dentro de este movimiento lo representaban los despachos de abogados constituidos sobre bases más tradicionales, que se ocupaban por atender casos de interés público.

En los juicios en que resultaban vencedores, generalmente podían recuperar gastos y honorarios de la parte vencida, por lo que estaban considerados como unidades económicas autosostenibles y aprovechaban los esquemas de ventajas fiscales que existían a su favor.

Un tercer tipo de organización privada que ha colaborado en el derecho de interés público es el gran despacho de abogados. Este tipo de despachos dedica un esfuerzo secundario, pero significativo, por su impacto cualitativo, a la defensa de casos de interés público.

Una variante de despachos, han creado programas denominados "pro bono público" y algunos de los más grandes han establecido incluso departamentos permanentes para ocuparse de litigios de interés público. Otra variante de participación ha sido el establecimiento de oficinas o sucursales de los despachos en barrios o vecindarios desfavorecidos.

A partir de mediados de los años sesenta, el gobierno estadounidense comenzó a tomar una participación destacada en este movimiento a través del Programa de Servicios Jurídicos de la Oficina para la Igualdad Económica.



Este programa puso a disposición de los pobres un gran número de abogados que acudieron a los barrios marginados para proporcionar ayuda jurídica de alta calidad y en gran escala.

La labor de diversos esquemas de ayuda jurídica, fundamentalmente privados, muestra el papel potencial que las organizaciones de la sociedad civil pueden llegar a desempeñar en el mejoramiento del acceso a la justicia. Si bien el impacto de estas organizaciones depende en gran medida de la fortaleza financiera de los despachos de abogados y de las fundaciones privadas filantrópicas, también es fruto de ventajas fiscales otorgadas por el gobierno y del funcionamiento de las reglas de pago de costas procesales en el sistema jurídico.

En México, los colegios y barras de abogados no han desarrollado un papel tan prominente como en los Estados Unidos de América. Esta situación puede tener sus raíces en la falta de estímulos institucionales que favorezcan la fortaleza de esas organizaciones.

Por una parte, las reglas nacionales y estatales no han buscado garantizar la profesionalización y el control obligatorios de los abogados, lo cual ha tenido por consecuencia la debilidad institucional de la Barra.

Por otra parte, la ausencia relativa de instituciones filantrópicas privadas, la virtual inexistencia de esquemas de deducciones fiscales para fines de apoyo jurídico y la obsolencia de las reglas relativas al pago de los gastos procesales, son algunas de las causas que han desalentado la proliferación de esta clase de despachos jurídicos aquí en México.

6.3 EL OMBUDSMAN JUDICIAL

6.3.1 Antecedentes.

El término “ombudsman” tuvo su origen en Escandinavia. Esta extraña expresión ha llegado a formar parte de nuestra literatura jurídica a fuerza de insistencia y reiterada alusión a través de los diversos medios de comunicación, por ello, cuando uno escucha la expresión “ombudsman”, inmediatamente evocamos la figura de cualesquiera de los presidentes de las Comisiones de Derechos Humanos (nacional o estatal); es decir, la de considerar a los titulares de estos organismos como defensores de los Derechos Humanos, encargados de velar, proteger, divulgar y publicar una cultura de respeto por los Derechos Humanos en el país.

Sin embargo, cuando se hace alusión a la connotación “ombudsman judicial”, generalmente el lector queda en un estado de perplejidad porque pareciera que tal expresión ha sido acotada de forma inverosímil o falaz, no obstante, el término existe y es válido. Por cierto, fue gracias a Héctor Fix Zamudio que la expresión se arraigara en los textos jurídicos de nuestro país, toda vez que fue uno de los primeros investigadores en realizar trabajos en torno al tema.⁴⁰²

Con este brevísimo preámbulo, ahora sí, dejamos claro que la frase “ombudsman judicial” refiere la idea de un organismo tutelador de la administración de justicia, vigilante de actos administrativos que derivan de los organismos jurisdiccionales, en pocas palabras, es un órgano de control de los actos administrativos que derivan de los tribunales.⁴⁰³

⁴⁰² Cfr., FIX ZAMUDIO, Héctor, “El Ombudsman judicial”, en *Memoria del simposio internacional. Derechos Humanos y justicia penal*, Toluca, México, CODHEM, 1998, p. 41-44.

⁴⁰³ Por lo pronto, encontramos que se relacionan dos sujetos: los tribunales judiciales y las Comisiones de Derechos Humanos, nacional y estatales. En torno a estas relaciones se observan tres puntos: En algunos

De la definición se desprende que son dos las instituciones que se relacionan entre sí: el presidente, el procurador o el defensor de los derechos humanos y los órganos jurisdiccionales.

Ahora bien, la experiencia que nos llega de otros países que han creado la institución demuestra, por lo menos, la existencia de tres posturas diferentes:

- a) La primera, integrada por los países en los que se prohíbe tajantemente que organismos no gubernamentales (comisiones, procuradores o defensores de derechos humanos) realicen actividades de fiscalización respecto de las actividades administrativas desarrolladas por los tribunales;
- b) La segunda, integrada por aquellos países en los que el control sí se permite; y
- c) La tercera, formada por los países que han conferido legitimación procesal a estos organismos no gubernamentales para acudir ante los tribunales como partes.

México está clasificado entre los de la primera postura.⁴⁰⁴ Los argumentos que utilizan frecuentemente los opositores a la fiscalización del

países, que cada vez son menos, se prohíbe terminantemente a este Organismo realizar fiscalización de los tribunales; en otros, los más, se admite este tipo de fiscalización de estos Organismos no jurisdiccionales respecto de actividades administrativas, excepcionalmente algunos actos jurisdiccionales quedan sometidos a este escrutinio. Hay una tercera postura, que es la de conferir legitimación procesal a estos Organismos para acudir a los tribunales como partes, realizar una labor de parte en beneficio de la defensa de los derechos humanos, acudiendo a los tribunales para ejercitar, promover instancias de tipo procesal.

⁴⁰⁴ En nuestro país, se ha hablado en ocasiones del ombudsman judicial. El tratadista Juventino Castro, refiere que la Suprema Corte de Justicia realiza funciones de ombudsman judicial cuando lleva a cabo investigaciones en términos de lo dispuesto por el artículo 97 párrafos segundo y tercero de la Constitución, petición que pueden provenir del titular del poder ejecutivo, de los gobernadores de los Estados, de las Cámaras del Congreso, o bien, de oficio puede realizar una investigación objetiva y formular un dictamen. En realidad no estamos de acuerdo en ello.

ombudsman judicial, respecto de las actividades administrativas de los jueces, se sustenta en dos aspectos: el primero, que tales tareas de control y fiscalización corresponden a los Consejos de la Judicatura, institución que además se ocupa del aspecto disciplinario, preparación, elección y nombramiento de jueces y magistrados.

Sin embargo, un sector de la doctrina se adhiere más a la tendencia que apoya el ejercicio de un control más objetivo por parte de los organismos no gubernamentales; el segundo, que las investigaciones que eventualmente desarrollen los organismos no gubernamentales llevan el ánimo de imponer criterios a las autoridades judiciales investigadas, lo que desde luego no es cierto, toda vez que la función del “ombudsman” es formular Recomendaciones no imperativas.

6.3.2 El control del Ombudsman Judicial.

La labor investigadora del “ombudsman judicial” inicia con una denuncia o una queja informal, que se traduce en un procedimiento muy ágil para, después, formular recomendaciones que se comunicarían a los órganos que en la fiscalización están colaborando.

Ellos son los que decidirían sobre la responsabilidad administrativa o penal del funcionario. En tal sentido, el “ombudsman judicial” es un órgano técnico que dentro del mismo poder judicial realizaría este tipo de actividades, realizándose la importancia de que otro organismo externo coadyuve proporcionando material (investigación) cuando resulte necesario.⁴⁰⁵

⁴⁰⁵ Por la experiencia que se tiene, por ejemplo esto es muy intenso en el Defensor del Pueblo de España, de cierto se sabe que en España existe el Consejo General del Poder Judicial que es muy fuerte, muy poderoso, a quien el Defensor del Pueblo se dirige comunicándole el resultado de su investigación, claro que si considera que hay una responsabilidad penal, es entonces al fiscal a quien se le comunica esta situación.

En México, la Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos es bastante clara al disponer en lo conducente la prohibición al organismo para examinar cuestiones jurisdiccionales de fondo; en semejantes términos se pronuncia la Ley respectiva del Distrito Federal.

El control se dirige única y exclusivamente a actividades de índole administrativo, que puede abarcar el control a otras autoridades, por ejemplo, legislativas que ejercen funciones administrativas.

Ante tal perspectiva, es lógico comprender que la corriente doctrinaria que se opone a las tareas fiscalizadoras por parte de los organismos no gubernamentales encuentran un decidido apoyo en las Legislaturas de las entidades federativas.

“Si vimos por ejemplo, el informe del Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en mayo de 1992 a 1993, el licenciado Madrazo señalaba esta experiencia, el intento promovido por los tribunales locales para impedir que estos Organismos hicieran investigaciones sobre actividades administrativas; y él señala que esto no es válido, pues la Constitución sólo prohíbe con respecto del Poder Judicial Federal, y que la Comisión puede atraer o puede conocer de estas investigaciones cuando llegan a la Comisión Nacional y por otra parte, ha habido varios acuerdos de la Comisión Nacional en ese sentido, puedo señalar el acuerdo tercero de 1992, donde señaló la Comisión Nacional que si bien no puede por prohibición constitucional hacer investigaciones sobre los tribunales o jueces que pertenecen al Poder Judicial de la Federación, sí lo puede hacer respecto de los Tribunales Federales que no pertenecen formalmente al Poder Judicial Federal y en ese sentido el

Tribunal Fiscal de la Federación, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y los Tribunales Agrarios que de hecho lo han venido haciendo así, sin oposición de estos tribunales, no le corresponde”.⁴⁰⁶

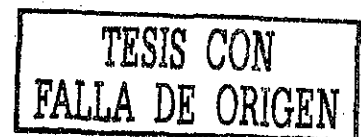
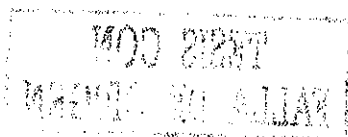
6.3.3 Posturas en torno a la creación del Ombudsman Judicial.

De acuerdo con los comentarios esgrimidos hasta ahora en torno a éste importante tópico, veamos enseguida las posturas a favor y en contra con las que comulgan algunos especialistas del Derecho.

6.3.3.1 Argumentos a favor.

- Debe aceptarse como una de las funciones de los organismos públicos protectores de derechos humanos, el control sobre la función administrativa de los órganos del poder judicial; con ello no se está violando la independencia judicial, porque la administración de justicia es un servicio público y como tal puede estar sujeto al control y fiscalización de los organismos públicos de Derechos Humanos.
- Se sugiere la reforma del apartado “B” del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para efectos de que los organismos públicos de protección de Derechos Humanos del país, tengan competencia plena sobre los actos administrativos de los diferentes órganos del poder judicial.

⁴⁰⁶ Cfr., FIX ZAMUDIO, Héctor, “El Ombudsman judicial”, ob. cit., p. 48.



- Se propone implementar dentro de los diferentes poderes judiciales en donde no existan todavía, órganos de control interno, llámense Tribunales Disciplinarios o Tribunales de la Inspección Judicial, con el propósito de que esto sea una primera instancia para combatir los actos de corrupción que normalmente se presentan en los poderes judiciales, y estos órganos serían entonces los llamados a ser fiscalizados por la Comisiones, Procuradurías o Defensorías de Derechos Humanos.⁴⁰⁷

6.3.3.2 Argumentos en contra.

Creo que hay razones muy fuertes, tanto históricas como sistemáticas, para que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no conozca de quejas en contra del Poder Judicial de la Federación, ni en cuestiones administrativas ni mucho menos jurisdiccionales.

El primer lugar, la exclusión competencial a que nos referimos data desde la adición del apartado B del artículo 102 Constitucional y no fue una casualidad ni un olvido, sino que estuvo fundamentada por razones de peso. Así en la iniciativa se dijo:

“Por lo que hace a la cuestiones jurisdiccionales, la razón es que debe respetarse estrictamente la independencia del Poder Judicial Federal como la mayor garantía de nuestro Estado de Derecho. Las instituciones de derechos humanos, reiteramos, no pueden suplir o sustituir en modo alguno a los órganos

⁴⁰⁷ Cfr., *Ibidem*, p. 170.



encargados de la impartición de justicia en cualesquiera de sus respectivas jurisdicciones”.

También en los debates la posición mayoritaria argumentó en el mismo sentido.

“Igualmente la doctrina se ha pronunciado, con argumentos contundentes en el sentido de que estos organismos no pueden intervenir en asuntos jurisdiccionales porque:

- a) Siempre tiene que existir una última instancia de decisión, la cual revisa los fallos de la instancia de jerarquía inferior. Generalmente esta última instancia corresponde al Poder Judicial, y excepcionalmente puede ser el Poder Legislativo, como en los juicios de responsabilidad política;
- b) Los casos tienen que tener un final, no pueden estar indefinidamente pendientes y cuando éste se alcanza, la sentencia adquiere valor de cosa juzgada, de verdad legal, lo que contribuye a reforzar la seguridad jurídica;
- c) No es posible ni conveniente que se trate de suplirlo de interferir en la labor jurisdiccional, la cual se desarrolla por etapas señaladas por la ley; y es el juez quien mejor conoce el expediente base de la sentencia;
- d) La independencia del Poder Judicial no puede ser vulnerada, ésta es una de las mejores garantías para la defensa de la libertad, la dignidad y la seguridad jurídica de los individuos y, en general, para el fortalecimiento de la democracia;

- e) Se desquiciaría todo el orden jurídico si un órgano interviene en la competencia y funciones jurisdiccionales que correspondan al Poder Judicial (Dr. Jorge Carpizo)”.

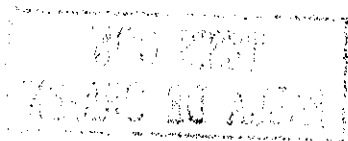
Las cuestiones anteriores nos conducen a un desorden estructural, a una falla en el sistema, debido a que resulta absurdo que un órgano de Estado supervise al poder que revisa en última instancia las cuestiones de legalidad y de constitucionalidad en nuestro país, es una idea que rompe con la armonía del sistema.

En este aspecto se estaría dotando a la Comisión de un superpoder, por mucho que se argumente en contra, lo que rompería los delicados equilibrios del edificio constitucional.

Por otra parte, debemos subrayar que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un órgano de Estado, aun cuando no sea un órgano de gobierno, que sobrevive del presupuesto y realiza actos de derecho público en obediencia a un mandato constitucional, cuya competencia evidentemente deriva de la propia Constitución.

Las reflexiones anteriores se pueden resumir así:

- 1) En México el Poder Judicial Federal tiene una doble vertiente: como poder de la Federación y como poder del Estado Federal, al poseer la facultad de interpretar la Constitución en última instancia, y por lo que se encuentra jerárquicamente encima de los tres poderes de la Federación; que en consecuencia ningún órgano le puede indicar como actuar, aunque sólo se trate de Recomendaciones;



- 2) El Poder Judicial Federal tiene sus propios órganos de control, ya que la conducta de los jueces y magistrados, se encuentra bajo la vigilancia del Consejo de la Judicatura Federal, y en última instancia por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el caso del recurso de revisión administrativa, así como de la responsabilidad de los Ministros o falta grave de alguno de sus servidores públicos;
- 3) La inspección por parte de la Suprema Corte, así como del Consejo de la Judicatura, es ya de por sí un ombudsman judicial.

Todas estas cuestiones deben reflexionarse profundamente, porque es probable que, queriendo crear un beneficio se termine con un perjuicio a la sociedad y a las instituciones que sostienen nuestra vida constitucional.⁴⁰⁸

6.3.4 El caso de Brasil.

Se entrevistaron 570 jueces distribuidos en cinco estados de Brasil (Río Grande do Sul, Panamá, Sao Paulo, Goiás y Pernambuco), de ellos, 529 pertenecen a la Justicia común y 41 a la justicia Federal. Estos fueron escogidos de una forma rigurosamente proporcional al total de los jueces de cada estado y según su respectiva distribución en instancias y entrancias.

La propuesta de creación de un órgano para el control externo del Poder Judicial es rechazada por la magistratura de manera prácticamente unánime (86.5% contra un 6% a favor, mientras que el 6% tiene una opinión algo favorable y el 1.5% no tiene opinión). Esta es probablemente la cuestión más polémica en los debates actuales sobre el Poder Judicial, al cual cada vez más se le ve como el único poder exento de controles. Los constantes conflictos de los

⁴⁰⁸ Cfr., *Ibidem*, p. 380.



cuales ha formado parte probablemente han estimulado y proporcionado más argumentos para este debate.

En el caso de que un organismo de esta naturaleza fuere instituido, la preferencia de los jueces es de que éste, en su mayoría, fuese integrado por representantes del propio poder judicial. La opinión de que solamente miembros del propio poder judicial formen parte de este organismo es la que tiene la aprobación de más de la mitad (77.9%) de los entrevistados. Los juristas que aparecen en segundo lugar, tienen la aceptación del 49.7% seguidos por los miembros de la Orden de los Abogados de Brasil.

6.3.5 LA RESPONSABILIDAD DE ADMINISTRAR E IMPARTIR JUSTICIA

El insigne Ignacio L. Vallarta, señaló:

“si la infracción de la ley por un particular no puede pasar desapercibida sin que los vínculos sociales se relajen, cuando los delincuentes son las autoridades mismas, menos puede la sociedad permitir esa impunidad y menos que no se traduzca en el resarcimiento del daño causado al particular ofendido”.⁴⁰⁹

6.3.5.1 Concepto de responsabilidad.

Ésta puede entenderse desde varios enfoques. En sentido estricto, como el procedimiento establecido para imponer sanciones a los jueces que cometan errores inexcusables, faltas o delitos en el ejercicio de sus funciones y, en una

⁴⁰⁹ Cfr., PATIÑO RODRÍGUEZ, Julio, “Las quejas en contra de servidores públicos judiciales y sus consecuencias jurídicas”, en *La justicia mexicana hacia el siglo XXI*, México, UNAM-Senado de la República, LVI Legislatura, 1997, p. 243.

dimensión más amplia, también puede incluir la responsabilidad procesal, en la medida que los miembros de la judicatura gozan de atribuciones para la dirección del proceso y finalmente la responsabilidad de carácter político, cuando dichos miembros intervienen en los instrumentos de justicia constitucional.⁴¹⁰

La connotación, en sentido propio, también abarca varios aspectos: patrimonial, administrativa o disciplinaria y penal. La de carácter patrimonial se había entendido tradicionalmente como el pago de los daños y perjuicios ocasionados a las partes o a terceros por una conducta negligente o de ignorancia inexcusable del juzgador, que debía cubrir directamente el funcionario judicial responsable, con fundamento en la sentencia pronunciada en un proceso civil ordinario a instancia del afectado.

Este concepto ha cambiado de manera radical en los ordenamientos constitucionales contemporáneos, en los cuales, con independencia de la responsabilidad personal de los miembros de la judicatura, se ha transformado en obligación objetiva del Estado de resarcir a los gobernados por daños y perjuicios que sufran debido a una defectuosa prestación del servicio público jurisdiccional, y tal obligación forma parte de la institución genérica de la responsabilidad patrimonial del Estado por la deficiencia o errores en la prestación de los servicios públicos.⁴¹¹

⁴¹⁰ Cfr., FIX ZAMUDIO y COSSÍO DÍAZ, ob. cit., p. 33.

⁴¹¹ La responsabilidad de los jueces puede ser de naturaleza civil, penal y administrativa. La primera requiere iniciar un juicio civil de responsabilidad, ya sea contra el juez, o contra el Estado. A pesar de que, por ejemplo, el artículo 10 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que "toda persona tiene derecho a ser indemnizada conforme a la ley, en caso de haber sido condenada en sentencia firme por error judicial", el régimen de responsabilidad patrimonial del Estado en nuestro ordenamiento ha sido tradicionalmente ineficaz y completamente inadecuado. Cfr., FIX FIERRO, Héctor, "Independencia de los tribunales, imparcialidad de los jueces y ejecución de los fallos", en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, 4ª ed., LV Legislatura, México, Porrúa, 1994, p. 586.

Por otra parte, el vocablo “queja” significa acusación, impugnación, recurso, denuncia o inconformidad, y es la que presentan los justiciables o sus abogados en contra de servidores públicos judiciales.

La “queja”, se lleva a cabo a través de dos mecanismos: uno, irregular y, el otro, institucional.

El procedimiento irregular consiste en la presentación de quejas ante autoridades de los poderes ejecutivos estatales y federal. Responde a una costumbre derivada de una cultura centralista que refleja la importancia que el pueblo otorga al poder ejecutivo sobre los otros dos poderes y especialmente en relación al poder judicial.

De esta manera, se inicia un largo trámite administrativo que va pasando de oficina en oficina con un consumo importante de tiempo y costo de recursos humanos y materiales; cuando llega al juez, nunca produce los efectos jurídicos deseados.

No sólo es el turno sino, que la burocracia se incrementa pues se les solicitan a estas autoridades, además, que se les tenga informados del desarrollo de los trámites y del resultado de la gestión, lo que se traduce en una carga adicional de trabajo y un papeleo innecesario.

Respecto a los escritos dirigidos a los presidentes de los Tribunales Superiores de Justicia, en donde los abogados pretenden litigar a través de estos funcionarios, ellos anexan legajos que contienen pruebas que solicitan sean consideradas dentro del procedimiento.

El poder judicial siempre las turna al juez competente para la atención que sea procedente, empero, esa atención siempre resulta ineficaz, pues, como

este trámite no se encuentra dentro de las reglas establecidas en el procedimiento no tienen valor alguno, a pesar de que el documento sea valioso en sí mismo.

En cambio si esa misma prueba se presenta en tiempo y forma ante el juez del conocimiento, necesariamente producirá los efectos jurídicos deseados y desde luego que será valorada en su oportunidad.

Con todo, es importante subrayar que los medios idóneos ordinarios que tienen a su alcance el particular y sus abogados para corregir violaciones en la impartición de justicia son las instituciones siguientes: revocaciones, apelaciones, quejas, reclamaciones, denegada apelación, recusaciones y otros mecanismos que contienen las leyes.⁴¹²

6.3.5.2 La responsabilidad del Estado derivada de la actividad judicial.

El tema de la responsabilidad del Estado y de los jueces por los daños producidos como consecuencia del mal ejercicio de la función judicial, no ha sido —a pesar de que así pareciera demostrando su aceptación en la mayor parte de los sistemas jurídicos en los últimos siglos— en absoluto una innovación de las sociedades modernas.⁴¹³ Han existido, muy al contrario, menciones respecto a la necesidad de aceptar dicha responsabilidad, por lo menos desde el siglo XV antes de Cristo.⁴¹⁴

⁴¹² Cfr., PATIÑO RODRÍGUEZ, Julio, *La justicia mexicana hacia el siglo XXI*, México, UNAM-Senado de la República, LVI Legislatura, 1997, pp. 244-246.

⁴¹³ Cfr., SANTIAGO TAWIL, Guido, "Responsabilidad del Estado por la actividad judicial", en *La responsabilidad del Estado y de los magistrados y funcionarios judiciales por el mal funcionamiento de la administración de justicia*, Buenos Aires, Ediciones de Palma, 1989, p. 37.

⁴¹⁴ Se expresaba así en la Recopilación de Mentis (de aproximadamente el año 1500 a. de C., citada por Fernández Hierro, Responsabilidad civil, judicial, ob. cit., p. 7): "No dejes a ningún demandante sin haber prestado atención a sus palabras. Cuando un requieren apela a ti, no desoigas sus palabras con la excusa de que (ya) fueron dichas. No le despidas hasta haberle dado a entender las razones por las cuales le despides, puesto que un demandante desea que se preste atención a sus propósitos más aún que a ver juzgado aquello

La responsabilidad del Estado como consecuencia del ejercicio de la actividad judicial no ha sido, sin embargo, fácilmente reconocida, especialmente a partir de la formulación por parte de Montesquieu de su célebre tesis de la división o separación de poderes y su recepción por parte de la Constitución Norteamericana, ya que como señala con acierto Fernández Hierro, a partir de la configuración de los tribunales como poder judicial,

“parece más difícil exigir ésta a quien es parte de uno de los tres poderes fundamentales del Estado, que no está sometido a los otros dos y sí solamente a la ley, que es nombrado de manera permanente e inolvidable, que al funcionario que no es más que un delegado del monarca cuyo nombramiento se revoca pasado el tiempo”.⁴¹⁵

Así se consideró tradicionalmente en Francia, irresponsable al Estado por el ejercicio de su actividad jurisdiccional, ante la fuerza de la verdad legal atribuida a las decisiones jurisdiccionales en virtud del principio “res judicata pro veritate habetur”, salvo lo referente a los actos preparatorios separables de los estrictamente jurisdiccionales, que podían llegar a ser considerados como faltas de servicio, engendrando responsabilidad estatal.

Ha sido justamente la fuerza de la cosa juzgada —entendida como una presunción “iure et di iure” de verdad y exactitud de la decisión, justificada en la necesidad de obtener seguridad jurídica— la que ha servido, en general, como principal argumento para aquellos que niegan la posibilidad de responsabilizar al poder judicial como órgano del Estado, habiéndose señalado que,

por lo que ha venido. Mira, estas seguro de que el magistrado que habla injustamente será juzgado en consecuencia. Pero tú triunfarás si ejercer esa función practicando la justicia, puesto que es (fundamentalmente) el ejercicio de la justicia lo que se espera del comportamiento del visir. El está destinado a ello desde los tiempos de Dios”.

⁴¹⁵ FERNÁNDEZ HIERRO, *Responsabilidad civil judicial*, Pamplona, 1987, p. 18.



“el Estado es irresponsable en el ejercicio del poder jurisdiccional porque siendo el juicio la aplicación de la ley al caso litigioso — después de haber pasado a la categoría de cosa juzgada normalmente irrefutable—, constituye una presunción absoluta de veracidad y conformidad a la ley”.

Señalan, así, algunos autores y tribunales que,

“si se reputa que la sentencia declara el derecho, no puede surgir responsabilidad de la misma, pues, el acto está conforme a derecho”.

Aún cuando resulta clara la tendencia en el derecho comparado al reconocimiento —con variantes— de la responsabilidad estatal en este espectro, destacándose en tal sentido la reciente evolución no sólo del derecho español, sino también de la jurisprudencia del Consejo del Estado francés, poca ha sido, lamentablemente, la aceptación de que ha gozado ésta en nuestro país, habiéndose señalado,⁴¹⁶

“la responsabilidad estatal por actos judiciales stricto sensu puede considerarse mínima o prácticamente inexistente”.⁴¹⁶

La responsabilidad del Estado por los errores del poder judicial a la par que su responsabilidad y la de los magistrados, efectiva y seria, por la demora en el despacho de los asuntos, deben legislarse sin demora, para llenar el vacío que su falta implica en nuestra legislación.

⁴¹⁶ Cfr., SANTIAGO TAWIL, ob. cit., pp. 38-40.

Así, argumentos tales como el vertido por Spota en el sentido de que;

“los errores judiciales, tampoco pueden dar lugar a la responsabilidad porque la ley habla por boca de los jueces”,

Pareciera —como señaló hace ya algunos años Reiriz— que,

“admitido que los jueces son los custodios de la Constitución nacional y celosos guardianes de las libertades y derechos individuales frente a los posibles excesos del poder público, se concluye en creer que jamás —sus decisiones— puede causar daño injusto a los administrados. Cabe entonces preguntarse si no será ésta una vertiente más del viejo problema de la ciencia política: ¿cómo custodiar a los custodios?”.⁴¹⁷

Hay así, en primer lugar, quienes limitan el reconocimiento de la responsabilidad a aquella producto de las actuaciones del Poder Judicial que no son estrictamente judiciales.

Existen, en segundo lugar, aquellos que admiten una responsabilidad más amplia, en tanto exista dolo o culpa. Se puede diferenciar, dentro de quienes se enrolan en esta postura, a los que por un lado aceptan la responsabilidad únicamente en el supuesto de dolo, culpa o negligencia inexcusable⁴¹⁸; y a quienes, por el otro, consideran suficiente para su reconocimiento la configuración de culpa a negligencia simple, al igual que lo que acontece al respecto en el derecho privado.⁴¹⁹

⁴¹⁷ REIRIZ, *Responsabilidad del Estado*, Buenos Aires, 1969, p. 73.

⁴¹⁸ En esta posición, aunque limitada al reconocimiento de la responsabilidad civil de los magistrados y funcionarios, se enrolaba la Ley Orgánica del Poder Judicial (España) del 18 de septiembre de 1870, en su artículo 260.

⁴¹⁹ Cfr., SANTIAGO TAWIL, ob. cit., p. 43.



Reflejo todavía de una posición, sin lugar a dudas, minoritaria, existen también, por último, aquellos que reconocen la existencia de responsabilidad estatal aún a falta de dolo o culpa, al adjudicarle a ésta el carácter de objetiva.

“Siguiendo la senda iniciada en su momento por la primera Constitución española –la de Cádiz⁴²⁰– y por las constituciones de 1845⁴²¹, 1856 –que no hizo sino reproducir la disposición de 1845– y 1869⁴²², que aceptaban la responsabilidad civil de los magistrados y funcionarios y principalmente de la frustrada Constitución de 1931 –que introdujo la primera previsión expresa sobre responsabilidad por error judicial, reconociendo asimismo la responsabilidad subsidiaria del Estado⁴²³–, la Constitución de 1978 ha significado, sin embargo, un importante avance respecto de las anteriores, al reconocer en forma definitiva la existencia de una responsabilidad estatal por el anormal funcionamiento de la administración de justicia, y eliminar el carácter subsidiario de la responsabilidad de Estado, tanto en este supuesto como en el de error judicial, determinando además, en ambas el carácter objetivo de la responsabilidad estatal”.⁴²⁴

⁴²⁰ Que señalaba en su art. 254, “Toda falta de observancia de las leyes que arreglan el proceso en lo civil y en lo criminal hace responsables personalmente a los jueces que la cometieran”.

⁴²¹ Que expresaba en su art. 70, “Los jueces son responsables personalmente de toda infracción de ley que cometan”.

⁴²² Que disponía –dentro de la misma tónica– en su art. 98, “Los jueces son personalmente responsables de toda infracción de ley que cometan, según lo que determine la ley de responsabilidad judicial. Todo español podrá entablar acción pública contra los jueces y magistrados por los delitos que cometieren en el ejercicio de su cargo”.

⁴²³ Al expresar en su art. 106, “Todo español tiene derecho a ser indemnizado de los perjuicios que se le irroguen por error judicial o delito de los funcionarios judiciales en el ejercicio de sus cargos, conforme determinen las leyes. El Estado será subsidiariamente responsable de estas indemnizaciones”.

⁴²⁴ Elogiada con razón –al igual que el trascendental art. 24, fracción I, del mismo cuerpo normativo, que consagra el derecho a la tutela judicial efectiva– está previsión constitucional, fielmente representativa de la nueva etapa institucional en la cual se halla avocada España en los últimos lustros, representa un cambio significativo respecto del sistema anterior al consagrar una responsabilidad patrimonial más amplia del Estado en el ámbito de la administración de justicia, a diferencia de las responsabilidades tradicionalmente reconocidas. Cfr., SANTIAGO TAWIL, Guido, ob. cit., pp. 44-45.

6.3.5.3 La responsabilidad en el Estado de México.⁴²⁵

Encuentra su fundamento en los artículos del 110 al 123 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México, veamos someramente el contenido de cada uno de estos artículos:

Art. 110.- La responsabilidad de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura por delitos o faltas u omisiones graves en que incurran durante el ejercicio de sus funciones, se suscitarán ante la Legislatura, en términos de la Constitución Política del Estado.

Art. 111.- Los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, jueces y servidores del Poder Judicial serán responsables administrativamente de las faltas que cometan en el ejercicio de sus cargos y quedarán sujetos al procedimiento y sanciones que determina la presente ley o las que sean aplicables.

Art. 112.- Son faltas administrativas del presidente del Tribunal Superior de Justicia, de los magistrados y de los presidentes de las salas, las acciones u omisiones siguientes:

- I. Incurrir en conductas que atenten contra la autonomía y la independencia de los miembros del poder Judicial y poner en riesgo su imparcialidad y libertad para juzgar;
- II. Ejercer influencia para que el nombramiento del personal de las salas o juzgados recaiga en persona determinada o que no reúna los requisitos legales o de capacidad;

⁴²⁵ Cfr., *Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México* (2001).



- III. Dictar resoluciones o trámites infundados o notoriamente innecesarios que sólo tiendan a dilatar el proceso;
- IV. Admitir, en los casos que prescriben las leyes, garantías de personas que no acrediten su solvencia;
- V. Actuar en los negocios en que estuvieren impedidos por las causas previstas en los ordenamientos legales,
- VI. Señalar la celebración de vistas o audiencias, fuera de los plazos establecidos por la ley;
- VII. Desechar los recursos y medios de impugnación procedentes;
- VIII. Evidenciar una conducta parcial en la tramitación del procedimiento;
- IX. Asignar a los servidores públicos judiciales, labores ajenas a sus funciones;
- X. Faltas a las sesiones del pleno o ausentarse de ellas;
- XI. Ausentarse de las vistas o audiencias en las salas, una vez iniciadas;
- XII. Abstenerse de dictar dentro de los términos señalados por la ley, las resoluciones que provean legalmente las promociones de las partes, o las sentencias definitivas o interlocutorias en los negocios de su conocimiento;

XIII. Abstenerse de admitir o desahogar las pruebas ofrecidas, cuando reúnan los requisitos previstos en la ley;

XIV. No asistir al desempeño de sus labores o incumplir con el horario reglamentario de trabajo; y

XV. No cumplir con los términos señalados en los ordenamientos legales.

Art. 113.- Ahora bien, si la falta se cometiere porque los magistrados de las salas no dicten sus resoluciones dentro del término legal, solamente será responsable el ponente, cuando no presentare oportunamente el proyecto respectivo a la consideración de los otros magistrados: los tres serán responsables, si al haberse presentado la ponencia correspondiente, no concurrieren a la discusión del negocio o no emitieren su voto sin causa justificada.

Art. 114.- Son faltas administrativas de los jueces, además de las señaladas en el artículo 112, las acciones u omisiones siguientes:

- I. Decretar providencias provisionales notoriamente improcedentes o fuera de los casos previstos por la ley;
- II. Admitir demandas o promociones de partes que no acrediten su personalidad o desecharlas a quien le hubiere acreditado legalmente;
- III. Hacer declaración de rebeldía en juicio o tener por confesa alguna de las partes, sin que los emplazamiento o citaciones hayan sido hechas en forma legal o con antelación al término previsto por la ley;

- IV. Decretar embargos o la ampliación de los mismos sin que se reúnan los requisitos de ley o negar su reducción o levantamiento, cuando se compruebe en autos la procedencia legal;
- V. Dejar inconclusa la instrucción de los procesos de su conocimiento;
- VI. Abstenerse de revisar de oficio las actuaciones de sus secretarios, ejecutores y notificadores en los casos que ordena la ley; y
- VII. No presidir las audiencias de pruebas, las juntas de peritos u otras diligencias en las que la ley determine su intervención (Art. 114).⁴²⁶

Art.115.- Son faltas administrativas de los secretarios de acuerdo, las acciones u omisiones siguientes:

- I. Dar cuenta, fuera del término legal, con los oficios y documentos oficiales dirigidos al juez y con los escritos y promociones de las partes.
- II. Asentar en autos, las certificaciones que procedan de oficio o por mandato judicial, sin sujetarse a los plazos señalados en la ley o abstenerse de hacerlas;
- III. Retardar la entrega de los expedientes para notificación personal o su diligenciación, cuando las actuaciones deban efectuarse fuera del juzgado;

⁴²⁶ Cfr., "Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México. Artículo 110, 111, 112", en *Leyes y reglamentos del Estado de México*", Toluca, México, Gobierno del Estado de México, 1999, Tomo IX, pp. 762-764.

- IV. Abstenerse de dar cuenta al juez o al presidente de la sala que corresponda, de las faltas u omisiones que personalmente hubieren observado en los servidores subalternos de la oficina;
- V. Negarse a realizar las notificaciones que procedan dentro del término de ley, cuando las partes concurran al tribunal o juzgado;
- VI. Rehusarse a mostrar los expedientes a las partes, cuando lo soliciten o cuando se hubiera publicado en el boletín del día el acuerdo correspondiente; y
- VII. No cumplir con los términos señalados en los ordenamientos legales.

Art. 116.- Son faltas administrativas de los ejecutores y de los notificadores, las acciones u omisiones siguientes:

- I. Dar preferencia a alguno de los litigantes, en la práctica de las diligencias;
- II. Realizar emplazamientos por cédula o instructivo, en lugar distinto del señalado en autos, y sin cerciorarse por cualquier medio que el demandado tiene su domicilio en donde se efectúa la diligencia;
- III. Llevar a cabo embargos, aseguramientos, retención de bienes o lanzamientos a personas físicas o morales que no sean las designadas en el auto respectivo o cuando en el momento de la diligencia o antes de retirarse el servidor público judicial, se le muestre que esos bienes son ajenos;



- IV. Dejar de hacer con la debida oportunidad, las notificaciones personales o abstenerse de practicar las diligencias encomendadas, cuando éstas deban efectuarse fuera del tribunal o juzgado;⁴²⁷
- V. Retardar indebidamente las notificaciones, emplazamientos, embargos o diligencias de cualquier clase que les fueren encomendadas; y
- VI. No cumplir con los términos señalados en los ordenamientos legales.

Art. 117.- Son faltas administrativas de los demás servidores públicos del Poder Judicial, las acciones u omisiones siguientes:

- I. Tratar con descortesía a los litigantes, abogados patronos y al público;
- II. Despachar tardíamente los oficios; retardar las diligencias que se les encomiendan o negarse a practicarlas;
- III. Retardar el turno de las promociones a los juzgados correspondientes;
- IV. Consumir alimentos o realizar compras o ventas en el interior del recinto de la sala, juzgado u oficina en el horario de trabajo;
- V. No concurrir en las horas reglamentarias al desempeño de sus labores, y no asistir puntualmente a la celebración de ceremonias o actos oficiales del poder judicial o cursos de capacitación, conferencias o reuniones de trabajo;

⁴²⁷ Cff., *Ibidem*, pp. 763 y 765.

VI. No mostrar los expedientes a las partes, o a las personas autorizadas cuando lo soliciten, siendo los encargados de hacerlo; y

VII. Incumplir las instrucciones de sus superiores jerárquicos relacionadas con las funciones del juzgado o tribunal.

Art. 118.- No menos importante resulta saber que el procedimiento de responsabilidad administrativa en contra de los servidores públicos del Poder Judicial, puede iniciarse en cualesquiera de los siguientes supuestos:

I. Por denuncia, que en su caso se ratificará, la cual deberá constar por escrito, bajo protesta de decir verdad y estar suscrita por el denunciante, con indicación de su domicilio.

Están legitimados para formular denuncias por faltas administrativas:

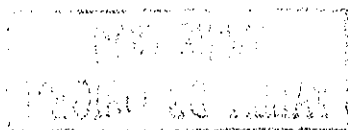
a) Las partes en el procedimiento.

b) El Ministerio Público, en los procesos en que intervenga.

c) El ofendido, en los procesos penales.

Si falta alguno de los requisitos anteriores, la denuncia será desechada de plano.

II. Por acta levantada con motivo de las visitas practicadas a las salas y a los juzgados o por hechos que se desprendan del ejercicio de la función de los servidores.



Art. 119.- Toda denuncia o acta levantada en contra de algún servidor público del Poder Judicial, se presentará ante la Dirección de la Contraloría o su delegación correspondiente, la que dará cuenta dentro del término de 24 horas al presidente del Consejo de la Judicatura, quien designará a alguno de sus miembros como instructor, para que se encargue de la sustanciación del expediente respectivo, pudiendo auxiliarse, en su caso, de la Contraloría Interna. El procedimiento se instruirá en los términos siguientes:

- I. Se iniciará con la denuncia o acta en la que se ofrecerán las pruebas respectivas;
- II. Se le hará saber al servidor público el contenido de la denuncia o del acta, para que dentro de los cinco días hábiles siguientes al de la notificación rinda un informe por escrito y ofrezca las pruebas que estime pertinentes;
- III. Se citará al servidor público y al denunciante, en su caso, a una audiencia que se celebrará dentro de un plazo igual al que se refiere la fracción anterior, y en ella se les oirá y se desahogarán las pruebas tendientes a la comprobación de la falta administrativa o de la justificación de la conducta del servidor público;
Si el denunciante no comparece a la audiencia sin causa justificada y las pruebas aportadas no acreditan plenamente por si solas la responsabilidad del servidor público, se sobreseerá el procedimiento;
- IV. El instructor podrá llevar a cabo la práctica de cualquier diligencia probatoria que considere necesaria para el esclarecimiento de los hechos; y



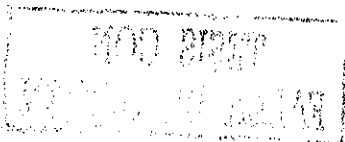
V. De no existir diligencias probatorias adicionales, el instructor formula su opinión de responsabilidad o de no responsabilidad administrativa, así como de la propuesta de sanción dentro de un plazo de 10 días hábiles. Con lo anterior se dará cuenta al pleno del Consejo de la Judicatura en la siguiente sesión, para que se dicte la resolución que proceda y la cumplimente (Art. 119).

Art. 120.- La resolución de responsabilidad administrativa dictada por el Consejo de la Judicatura, determinará la inhabilitación del servidor público en el conocimiento del asunto en el cual se originó, ordenando la anotación respectiva en su expediente, y precisará, en su caso, la aplicación de las sanciones señaladas en esta ley.

Art. 121.- La resolución de no responsabilidad administrativa, deberá ser publicada gratuitamente en extracto en el Boletín Judicial y, en su caso, sujetará al denunciante a las responsabilidades civiles y penales correspondientes.

Art. 123.- Las faltas señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme al siguiente orden de prelación:

- I. Amonestación;
- II. Apercibimiento;
- III. Sanción económica de tres a 500 días de salario mínimo diario vigente en el área geográfica respectiva;
- IV. Suspensión del cargo hasta por un mes;



V. Destitución del cargo; y

VI. Inhabilitación.

Sin embargo, cuando adicionalmente, los servidores públicos hayan incurrido en hechos que puedan ser constitutivos de delito, se turnará al conocimiento del Ministerio Público, para los efectos legales respectivos.

Para la aplicación de las sanciones, se tomará en cuenta la gravedad de la falta cometida, la incidencia o reincidencia de la misma y la conducta anterior del servidor público (Art. 123).⁴²⁸

El deber del Poder Judicial es producir la información sobre la totalidad de sus actuaciones. Cada juez debiera publicar información sobre sus gastos y las entradas de fondos de toda índole, es decir, rendir cuentas a la sociedad sobre su actuación. Si el Poder Judicial no provee esta información, el público debe exigirla. De esta manera el público va definiendo las expectativas que tiene de sus instituciones.⁴²⁹

La casi total inmunidad de la cual gozaron en algún momento de nuestra historia, los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado, desaparece con la disposición del artículo, toda vez que adicionalmente a la petición del Consejo de la Judicatura, se establecen las faltas graves u omisiones en forma genérica.

Ello significa que el desempeño de la función judicial debe ser necesariamente escrupulosa, honesta y eficiente, puesto que de no hacerlo así, su remoción sería eminente de acuerdo al espíritu de la ley.

⁴²⁸ Cfr., *Ibidem*, pp. 763 y 766-767.

⁴²⁹ Cfr., DAVIS, *ob. cit.*, p. 198.

Además también se menciona específicamente a las incapacidades tanto físicas como mentales, que por supuesto no les permitirían desempeñar óptimamente el alto cargo que tienen encomendado.

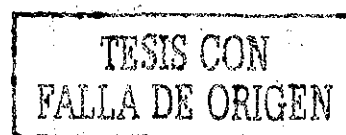
Es necesario comentar, que en más de una ocasión por sentimentalismos o influyentismos, se sostenía en su cargo al magistrado, a pesar de su avanzada edad, que por supuesto no le permitía desempeñar eficientemente su trabajo, delegándolo en otros funcionarios de menor rango y por consiguiente sin el conocimiento que requiere la práctica jurídica que deben desempeñar, situaciones que no ser verán más como producto de la aplicación de los preceptos conducentes.

Ahora bien, la facultad del Poder Legislativo, como representante de la voluntad popular, garantiza también la movilidad de los magistrados, puesto que podrá ejercer el derecho de relevarlos cuando cometieren faltas de diversa índole en el desempeño de sus funciones o, en su caso, analizará que la destitución no sea motivo de intereses ajenos a los que plasmó el legislador, ya que constituyen la voz de los que finalmente accionan el órgano jurisdiccional.⁴³⁰

6.3.5.4 La función de la Contraloría Interna del Poder Judicial Mexiquense.

La Dirección de la Contraloría Interna es el órgano establecido por la Ley Orgánica del Poder Judicial, el cual tiene a su cargo la recepción de todo tipo de quejas y denuncias de litigantes y justiciables con respecto al desempeño de los servidores encargados de la Administración de Justicia y consecuentemente la identificación e investigación integral de las responsabilidades establecidas por

⁴³⁰ Cfr., ZARZA DELGADO, ob. cit., p. 327.



la Ley invocada sustanciando, al efecto, con conocimiento e intervención directa del Consejo de la Judicatura, el procedimiento administrativo correspondiente.

Más aun, con motivo de las reformas a la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos del Estado y Municipios, publicada en la Gaceta de Gobierno, en el número 3, de fecha 5 de enero de 1994, con vigencia al día siguiente; se ampliaron las atribuciones del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México, en materia de responsabilidad administrativa de sus servidores judiciales.

Así, además de las relativas a la determinación de incumplimiento de las obligaciones establecidas por ese ordenamiento legal, contiene también las concernientes al registro patrimonial de estos servidores públicos, y las correspondientes al registro y control de sus manifestaciones de bienes.

En complemento y para efficientar los mecanismos de recepción de quejas y sugerencias, adicionalmente se implementó el programa de instalación de buzones permanentes para la recepción de éstas, los cuales se encuentran instalados en todas las Salas y Juzgados que conforman nuestra infraestructura, convirtiéndose en un medio eficaz para la detección de conductas al margen de las disposiciones legales de algunos servidores judiciales.⁴³¹

Los magistrados del Tribunal Superior de Justicia sólo podrán ser privados de sus cargos por la Legislatura del Estado, a petición del Consejo de la Judicatura, por faltas u omisiones graves en el desempeño de sus funciones, por mala conducta o porque estén incapacitados física o mentalmente. La ley determinará el procedimiento correspondiente (Art. 90, Ley Orgánica).

⁴³¹ Cfr., "Contraloría", en *Consejo de la judicatura del Estado de México Dos años de esfuerzo*, Junio de 1995-junio de 1997, p. 148.



En este tenor, el artículo 26 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México, determina que:

“Los magistrados que integran el Tribunal Superior de Justicia durarán en su cargo 15 años y serán sustituidos de manera escalonada. Solamente podrán ser privados de sus cargos por la Legislatura del Estado a petición del Consejo de la Judicatura, por delitos o faltas u omisiones graves en el desempeño de sus funciones, por mala conducta o separados porque estén incapacitados física o mentalmente. La ley determinará el procedimiento correspondiente”.

Asimismo, dentro de las facultades del Consejo de la Judicatura se señala el siguiente imperativo:

“Solicitar a la Legislatura del Estado la destitución del magistrado que haya cometido delitos o faltas u omisiones graves en el desempeño de sus funciones por mala conducta, o su separación porque esté imposibilitado física o mentalmente.”⁴³²

Por otra parte, la Contraloría Interna, como órgano encargado de la sustanciación de quejas y denuncias del público, respecto al desempeño de los servidores públicos judiciales, así como de la identificación de las responsabilidades de tipo administrativo, apoya al Consejo de la Judicatura en todas las acciones de vigilancia.

Los datos que encontramos nos permiten observar el registro de 581 peticiones provenientes de particulares, o bien, de diversas dependencias

⁴³² ZARZA DELGADO, ob. cit., pp. 325-326.

federales y locales, dándoles el trámite debido a fin de encausarlos y eventualmente se resolvieran conforme a derecho en los tribunales de primera, segunda instancia y demás áreas administrativas; y en términos similares se atendieron a 410 personas que en forma personal acudieron a la contraloría interna.⁴³³

Al respecto, resulta estimulante saber que el poder judicial del Estado de México, continúa ocupando el segundo lugar a nivel nacional en el renglón de tiempo de resolución en el seguimiento de las demandas ciudadanas instadas ante la presidencia de la república, entre las 310 instituciones de la administración pública federal, estatal y municipal, a quienes les canalizan tales demandas ciudadanas.

Por otra parte, es conveniente anotar que en el año 2000 la Contraloría inició 247 procedimientos administrativos, resultando 4 de ellos improcedentes. En 60 procedimientos decretó el sobreseimiento, en tanto que, en 59, determinó la no responsabilidad administrativa por incomprobación de la probable responsabilidad que la motivó.⁴³⁴

El órgano fiscalizador sancionó, además, a 143 servidores judiciales tomando en cuenta la gravedad de la falta cometida y los antecedentes del servidor; imponiendo 72 amonestaciones; 16 apercibimientos; la suspensión temporal de 17 servidores; 36 sanciones económicas y la destitución de 2 servidores públicos, se resalta que sólo en uno de los casos, el servidor fue cesado por causas de corrupción, en tanto que, el otro, fue debido a inasistencias no justificadas.⁴³⁵

⁴³³ Cfr., VILLICAÑA ESTRADA, ob. cit., p. 61.

⁴³⁴ Idem

⁴³⁵ Idem.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En el rubro de control y evaluación del registro patrimonial, la dirección de la contraloría, recibió 1472 manifestaciones de bienes, desglosándose de la siguiente forma; 1096 manifestaciones de bienes por actualización anual de situación patrimonial, siendo presentada una de ellas en forma extemporánea; por otro lado, se presentaron por alta en el servicio 312 formatos y 64 por baja.

Es importante destacar que tampoco en el 2000, se recibieron recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; ni de la Comisión Estatal; lo que resulta de gran trascendencia para el poder judicial del Estado de México, puesto que esto se traduce en un comportamiento de los órganos jurisdiccionales en estricto apego de la ley.

En el sistema de sugerencias, denuncias y quejas, se colocaron 22 buzones y 10 cuadros alusivos combatiendo al coyotaje y la corrupción; para sumar un total de 208 buzones y 462 cuadros alusivos en todos los edificios de salas y juzgados.

Por otra parte, el titular de la Dirección de la Contraloría Interna atendió personalmente a 410 personas, cuyas inquietudes fueron analizadas y remitidas a las instancias correspondientes.

Para una mejor comprensión del tema, presentamos el siguiente resumen:

1.- Procedimientos Administrativos:

a) Iniciados	247
b) Terminados	207



c) Improcedentes	119
- No responsabilidad	59
- Sobreseimientos	60
d) Sanciones impuestas	143
- Amonestaciones	72
- Apercibimientos	16
- Suspensiones	17
- Sanción Económica	36
- Destituciones	02
e) Audiencias	203
2.- Manifestaciones de Bienes	1472
a) Por actualización patrimonial	1097
b) Por alta en el servicio	312
c) Por baja en el servicio	64
3.- Asuntos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos	
a) Oficios de Colaboración	00
b) Recomendaciones	00

4.- Asuntos de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México.

a) Oficinas de Colaboración	1681
b) Recomendaciones	00

5.- Asuntos Varios

Iniciados	581
Terminados	581

Se obtuvo el segundo lugar a nivel nacional en cuanto a la oportunidad y eficiencia en contestar las peticiones de la coordinación de atención ciudadana de la presidencia de la república, entre 310 instituciones federales, estatales y municipales.

6.- Prevenciones: 19

7.- Atención Personalizada: 410

8.- Sistema de Sugerencias, Denuncias y/o Quejas.

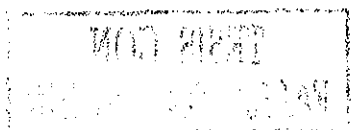
Buzones instalados con su aviso correspondiente 22

Cuadros colocados alusivos combatiendo la corrupción.⁴³⁶ 10

En el artículo 121 de la Constitución española de diciembre de 1978, de acuerdo con el cual: "Los daños causados por error judicial, así como los que sean consecuencia del funcionamiento anormal de la administración (en realidad, impartición) de justicia, darán derecho a una indemnización a cargo del Estado, conforme a la ley" (entre otros, Rebollo 1983).⁴³⁷

⁴³⁶ Cfr., *Ibidem*, pp. 62-64.

⁴³⁷ Cfr., FIX FIERRO y COSSÍO DÍAZ, *ob. cit.*, p. 34.



6.3.5.5 Código de conducta para funcionarios judiciales.

La Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó, el 17 de noviembre de 1979, la resolución No. 34/179, por medio de la cual se crea un Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, declarando que:

- a) Quienes tienen estas atribuciones respetarán y protegerán la dignidad humana y defenderán los derechos humanos de todas las personas.
- b) Que la naturaleza de las funciones de aplicación de la ley en defensa del orden público y las formas en que dichas funciones se ejercen, tiene una repercusión directa en la calidad de la vida de los individuos y de la sociedad en su conjunto.
- c) Ante las posibilidades de abuso por parte de los funcionarios respectivos para con la dignidad humana, se recomendó considerar la posibilidad de utilizar dicho Código en el marco de la legislación o en la práctica nacional como conjunto de principios que deben observar los respectivos funcionarios.

El Código de conducta referido contiene ocho artículos que en su esencia defienden los derechos humanos de todas las personas por medio de la obligatoriedad que le impone a los funcionarios respectivos la aplicación de la ética.⁴³⁸

⁴³⁸ Cfr., HERRERA TREJO, Sergio, "Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley", en *Revista Ameinape. Seguridad pública y administración de justicia*. Asociación Mexicana de Egresados del INAP de España A.C., número 4, julio-diciembre de 1997, p. 77.

CAPÍTULO VII

LA CREACIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE MÉXICO COMO UNA ALTERNATIVA PARA FORTALECER EL CONTROL CONSTITUCIONAL LOCAL Y MODERNIZAR LA ADMINISTRACIÓN E IMPARTICIÓN DE JUSTICIA

Ningún acto legislativo, contrario a la Constitución puede ser válido. Negar esto, significaría afirmar que el subalterno es más importante que el principal; que el sirviente está por encima de sus patrones; que los representantes del pueblo son superiores al pueblo mismo

Hamilton, El Federalista.

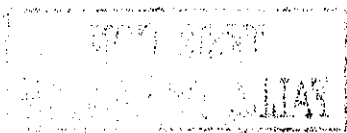
7.1 El control constitucional.



7.1.1 El concepto de control constitucional.

Entre los constitucionalistas franceses ha predominado el concepto de “control de la constitucionalidad”, en tanto que un sector de los juristas italianos se refiere a la *giurisdizione costituzionale* o al *processo costituzionale*; y en un sentido parecido, los tratadistas alemanes hablan de *Verfassungsgerichtsbarkeit* (jurisdicción constitucional), entre los angloamericanos se habla frecuentemente de *judicial review* (revisión judicial), mientras que Carl Schmitt en su clásica monografía utilizó el término de “Defensa de la Constitución”.⁴³⁹

⁴³⁹ Cfr., FIX-ZAMUDIO, Héctor, “Veinticinco años de evolución de la justicia constitucional 1940-1965”, en *Revista Jurídica Petróleos Mexicanos*, México, número 59-60, mayo-junio de 1993, p. 13.



Conforme al *Diccionario Jurídico Polilingüe*, la palabra “control” deriva de la voz francesa *contrôle*, cuyo significado es el de *verificar, fiscalizar o intervenir*.⁴⁴⁰

No obstante, resulta interesante la apreciación que el tratadista Guillermo Cabanellas realiza, al referirse a esta palabra: “En varios países sudamericanos, por influjo de los ya aceptados anglicismos y galicismos, superpuestos y mezclados, de *control* y *controlar*, se han originado ampliaciones de esta voz... hasta llegar a confundirla evidentemente con *revisor* e *inspector*.”⁴⁴¹

Hemos podido observar, también, que la palabra *control* tiene como voces sinónimas, además de las ya señaladas, las de *vigilancia, comprobación, dominio, dirección, guía, mando o gobierno*.⁴⁴²

En el contexto jurídico la palabra control no se constriñe únicamente a supervisar las actividades de otros o las propias, sino que simultáneamente establece mecanismos que eviten el abuso del poder.⁴⁴³

El control evita que se lleven acciones que violen las normas que todos debemos respetar y acatar y en su caso impone las sanciones a quienes abusen del poder, que es necesario para gobernar pero que no puede ni debe sobrepasar los límites que establecen los ordenamientos jurídicos.

De no existir el control estaríamos en la posibilidad del abuso constante de los gobernantes hacia las garantías de los gobernados, por ello el control es

⁴⁴⁰ Cfr., MACHADO SCHIAFFINO, ob. cit., p. 82.

⁴⁴¹ Cfr., CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario enciclopédico de derecho usual*, 4ª. ed., Buenos Aires, Editorial Heliasta, 1962, tomo I, p. 333.

⁴⁴² Cfr. CORRIPIO, Fernando, “Congreso”, en *Diccionario abreviado de sinónimos*, Barcelona, Bruguera, 1980, pp. 362 y 363.

⁴⁴³ HUERTA OCHOA, Carla, “Análisis del Control”, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, México, IJ-UNAM, 1998, p. 35.

tan necesario e indispensable para hacer viable un gobierno y mantener la paz social.

De una manera muy sencilla, Manuel Aragón define al "Control" como:

"... el vehículo a través del cual se hacen efectivas las limitaciones del poder".⁴⁴⁴

El control es un sistema de vigilancia que asegura la observancia del sistema jurídico, la vigencia de la libertad y de los derechos fundamentales del ser humano, es el conjunto de medios que garantizan las limitaciones establecidas al ejercicio del poder.⁴⁴⁵

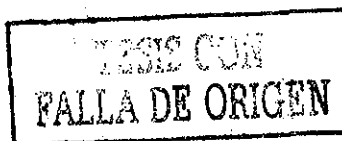
Controlar, denota ejercer comprobación, inspección, fiscalización. Sus sinónimos son vigilar, examinar, verificar. Por ejemplo, en el estado de derecho se establecen límites al poder, pero también se determinan controles que evitan que tales límites sean violados, y en algunos casos reparan las infracciones cometidas.⁴⁴⁶

Debe quedar bien precisado que el control por si solo no puede garantizar que no habrá abuso de poder, máxime que hay un gran número de conductas de servidores públicos pero si se puede prevenir y sobre todo desincentivar posibles conductas que extralimiten el uso del poder.

⁴⁴⁴ ARAGÓN, Manuel, "Interpretación de la Constitución y el carácter objetivado del control jurisdiccional", *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 6, número 17, mayo-agosto de 1986, p. 87.

⁴⁴⁵ HUERTA OCHOA, ob. cit., p. 36.

⁴⁴⁶ Cfr. BÁEZ SILVA, Carlos, "Algunos aspectos sobre el control del poder político en México", en *Iniciativa*. Revista del Instituto de Estudios Legislativos de la Legislatura del Estado de México, año 2, número 4, julio-septiembre de 1999, p. 24.



¿Pero el control por si solo es suficiente? Según Galeotti⁴⁴⁷ no hay control si no conlleva una sanción, por su parte Loewenstein⁴⁴⁸ afirma que el fin del control político es poder exigir responsabilidad política.

Así pues al hablar de control, hablamos de que hay límites, mecanismos de vigilancia y supervisos a esos límites y a su vez sanciones que son susceptibles de ser aplicadas por medios coactivos.

Konrad Hesse⁴⁴⁹refiriéndose al control afirma que la cooperación, la responsabilidad y el control asegurado en la constitución evitan el abuso del poder.

Según Reinhold Zippelius⁴⁵⁰ el control consiste en que ningún poder adquiera superioridad respecto a los otros, sino que permanezcan en equilibrio, su función es evitar que el poder político sobrepase a la norma jurídica.

El control de la Constitución es la fiscalización, intervención o mando que un órgano de gobierno, dotado de la autoridad necesaria, lleva a cabo sobre las funciones desarrolladas por otros entes de la estructura organizacional y sobre la ley fundamental y constitutiva de un Estado, cuyo propósito es mantenerla estable.

El control constitucional tiene la importante misión de velar por el cumplimiento puntual de las máximas normas de un país, lo cual incluye el respeto a los derechos humanos y el cumplimiento del orden político establecido, así como el desarrollo de las instituciones individuales y sociales consagradas constitucionalmente.

⁴⁴⁷ Galeotti, Apud., ARAGÓN, Manuel, "Interpretación de la Constitución y el carácter objetivado del control jurisdiccional", *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 6, número 17, mayo-agosto de 1986, p. 93.

⁴⁴⁸ LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, 2ª edición, Barcelona, Ariel, 1976, p. 70.

⁴⁴⁹ HESSE, Konrad, *Concepto y cualidad de Constitución. Escritos de derecho constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1983, p. 22.

⁴⁵⁰ ZIPPELIUS, Reinhold, *Teoría general del Estado*, México, UNAM, 1985, p. 323.

“En consecuencia, el objeto del Control de la Constitucionalidad consiste en mantener la regularidad de las relaciones entre la Constitución, como norma superior, y las normas federales y locales, en su carácter de normas inferiores a ella.”⁴⁵¹

Es conveniente citar la postura del maestro Rubio Llorente, quien afirma que:

El control judicial de la constitucionalidad presupone, evidentemente, la existencia de una constitución que delimite el ámbito de acción de los poderes del estado; una Constitución rígida, que escape a las posibilidades del poder legislativo ordinario pues, de lo contrario (es el caso de Inglaterra), impera el principio de que la ley posterior deroga a la anterior y en consecuencia, puede hablarse de la *rule of law* o del principio de legalidad de la actividad administrativa, pero no, propiamente, de un control de constitucionalidad.⁴⁵²

De acuerdo con María Moliner⁴⁵³ el uso del termino control es de origen francés pero ha terminado por hacerse internacional y en español es de uso amplio, aunque hay quienes prefieren hacer uso del término “defensa de la Constitución”, como Carl Schmitt. En este caso, la voz *defensa* es entendida como el arma o instrumento con que alguien se protege en un peligro o como el mecanismo a través del cual un organismo se protege de agresiones externas.⁴⁵⁴

⁴⁵¹ Cfr., URDANIVIA F., Xavier Díez, “El control jurisdiccional de la constitucionalidad”, en *Revista Ameinape*, Asociación Mexicana de Egresados del INAP de España, La administración de justicia en México, número 3, enero-junio de 1997, p. 56.

⁴⁵² Cfr., F. RUBIO, Llorente, “La jurisdicción constitucional”, en *Cuadernos del Instituto de Estudios Políticos, El Tribunal Constitucional Federal alemán*, Caracas, Universidad de Venezuela, Facultad de Derecho, 1962, p. 48.

⁴⁵³ MOLINER, María, *Diccionario de uso del Español*, Madrid, Gredos, 1984.

⁴⁵⁴ Cfr., *Diccionario de la Lengua de la Real Academia Española*, 21ª. Ed., Madrid, Espasa-Calpe, tomo I, 1992.



De modo restringido, la defensa de la Constitución significa el conjunto orgánico y funcional de instituciones y actividades que tienen por fin directo, remediar los agravios generales o particulares que se cometen contra la Constitución. La referida expresión ha arraigado con este último alcance, junto a su frase sinónima “control de la constitucionalidad”.

También se han empleado, en la misma acepción, los términos “fiscalización de la constitucionalidad”.⁴⁵⁵ Así, por defensa de la Constitución debemos entender que es el instrumento o los mecanismos a través de los cuales la ley fundamental y constitutiva de un Estado se protege de agresiones externas a fin de mantenerla estable.

Es el instrumento o mecanismos a través de los cuales se protege de agresiones externas al complejo total de leyes que comprenden los principios y las reglas por los que la comunidad está organizada, a fin de mantenerla estable.

Elisur Arteaga⁴⁵⁶ considera que más que hablar de control o defensas de la constitución, lo apropiado es referirse a sistemas en virtud de los cuales los particulares y las autoridades, ya sean en forma voluntaria o forzosa, adecuan sus actos a lo mandado por la ley fundamental, son sancionados sus violadores, anulados los actos contrarios a ella o neutralizados sus efectos.

La defensa de la Constitución está integrada por todos aquellos instrumentos procesales que se han establecido tanto para conservar la normatividad constitucional como para prevenir su violación, reprimir su desconocimiento y, lo que es más importante, lograr el desarrollo y evolución de

⁴⁵⁵ Cfr., ALMAGRO NOSETE, José. *Justicia constitucional. Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, 2ª. ed., Valencia, Tirant lo Blanch, 1989, p. 38.

⁴⁵⁶ ARTEAGA NAVA, Elisur, “Teoría general del control de la constitucionalidad”, *Derecho Constitucional*, México, Oxford, 2001, p. 770.

las propias disposiciones constitucionales en un doble sentido: desde el punto de vista de la Constitución formal, lograr su paulatina adaptación a los cambios de la realidad político-social, y desde el ángulo de la Constitución material, su transformación de acuerdo con las normas programáticas de la propia carta fundamental.⁴⁵⁷

Al respecto, José Almagro Nosete opina que “en sentido amplio, la expresión ‘defensa constitucional’ denota el conjunto de actividades encaminadas a la preservación o reparación del orden jurídico establecido por la Constitución, y en particular, de la Constitución misma, que en cuanto ley suprema vincula a los ciudadanos y a los poderes públicos” (“los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico”, artículo 9° de la Constitución).⁴⁵⁸

La defensa constitucional en México está reservada principalmente al Poder Judicial de la Federación. Sin embargo, la propia evolución de la teoría clásica de la división de poderes y la trayectoria histórica de nuestra legislación han ocasionado la extensión de la defensa de la Constitución a otros poderes públicos, como es el caso de las Cámaras que integran el Congreso de la Unión, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, entre otros.⁴⁵⁹

7.1.2 El control constitucional en México.

México ha experimentado cambios substanciales en materia de controles de la constitucionalidad, alcanzando niveles ejemplares en el ámbito internacional, aunque desde luego falta aún por hacer.

⁴⁵⁷ Cfr., FIX-ZAMUDIO, Héctor, “La Constitución y su defensa”, en *La Constitución y su defensa*, México, IJ- UNAM, 1984, p. 15.

⁴⁵⁸ Cfr., ALMAGRO NOSETE, ob. cit., p. 38.

⁴⁵⁹ Cfr. FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Veinticinco años de evolución de la justicia constitucional 1940-1965*, p. 15.

En nuestra vigente Carta Magna a través de diversas reformas se consagraron cuatro instrumentos de control constitucional que de acuerdo con Fix Zamudio⁴⁶⁰ son:

- a) El juicio político o de responsabilidad de los altos funcionarios,
- b) El procedimiento investigatorio de la Suprema Corte de Justicia,
- c) Las controversias constitucionales y
- d) El juicio de amparo⁴⁶¹

A estos se añaden otros nuevos que se incorporaron recientemente en las reformas constitucionales de 1992, 1994 y 1995 que son:⁴⁶²

- e) La acción abstracta de inconstitucionalidad,
- f) El juicio de protección de los derechos político electorales,
- g) El juicio de revisión constitucional electoral y
- h) Los organismos autónomos protectores de los derechos humanos, inspirados en el modelo escandinavo del *ombudsman*

Afirma el maestro Fix Zamudio:

“El adelanto que tenemos es impresionante, pero todavía se requiere de un mayor avance en un futuro próximo, a fin de que en esta materia el derecho mexicano tenga los instrumentos suficientes para los desafíos del nuevo milenio.”⁴⁶³

⁴⁶⁰ FIX-ZAMUDIO, Héctor, “El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX”, en *Constitucionalismo*, México, IJ-UNAM, 1989.

⁴⁶¹ VALADÉS Diego y CARBONELL, Miguel, *Constitucionalismo iberoamericano del siglo XXI*, México, IJ-UNAM, 2000, p. 99.

⁴⁶² *Ibidem*, p. 105-106.

⁴⁶³ *Ibidem*, p. 136.

Consideramos que precisamente lo que falta por hacer, por lo pronto, es fortalecer el control constitucional local para que a su vez fortalezcamos el control del poder político.

Por su importancia y la naturaleza de nuestra investigación habremos de analizar el importante papel que tiene el Poder Judicial Federal en el control constitucional de nuestro país.

El Poder Judicial Federal también desarrolla actividades políticas que tienen relación directa con el ejercicio de los poderes Legislativo y Ejecutivo. Estas actividades han sido establecidas recientemente con la finalidad de fortalecer la posición del Poder Judicial como guardián de la Constitución y como protector del sistema democrático federal.

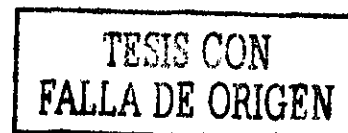
7.1.2.1 El Poder Judicial como protector de la democracia.

El Poder Judicial de la Federación adquirió la importante función política de resolver las controversias que se susciten en los procesos electorales de la Federación mexicana y como tribunal de última instancia en los procesos electorales estatales, conforme a las reformas constitucionales realizadas en 1996.

Al efecto se creó el Tribunal Electoral como el órgano encargado de realizar esta actividad política de protección a la democracia. El párrafo primero del artículo 94 constitucional vigente reza:

Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados de Circuito, en Juzgados de Distrito, y en un Consejo de la Judicatura Federal.⁴⁶⁴

⁴⁶⁴ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (2001).



En cuanto al funcionamiento y organización del Tribunal Electoral, el artículo 99 constitucional establece las bases siguientes:

Se otorga al Tribunal Electoral la máxima autoridad jurisdiccional en la materia. Con lo cual sus fallos no pueden ser recurribles ante ninguna instancia de ningún poder federal; a excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de la Constitución, que atribuye la función de control constitucional a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en lo que se refiere a las acciones de inconstitucionalidad en materia legislativa.

El Tribunal Electoral para el ejercicio de sus atribuciones funcionará con una Sala Superior, compuesta por siete magistrados electorales, así como Salas regionales. El presidente del Tribunal Electoral será elegido por la Sala superior, de entre sus miembros, para ejercer el cargo por cuatro años.⁴⁶⁵

En cuanto a la competencia del Tribunal Electoral, los numerales más importantes del párrafo cuarto del artículo 99 constitucional señalan:

- I. Las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores;
- II. Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior..

⁴⁶⁵ *Ibidem*, p. 83.

III. Las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, distintas a las señaladas en las dos fracciones anteriores, que violen normas constitucionales o legales;

IV. Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones. Esta vía procederá solamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos;

V. Las impugnaciones de actos o resoluciones que violen los derechos políticos electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen esta Constitución y las leyes.⁴⁶⁶

El Tribunal Electoral tiene una responsabilidad enorme ante la sociedad mexicana. Su posición como juez del proceso electoral lo coloca, irremediabilmente, como otorgador de triunfos y señalador de fracasos o fraudes a los partidos políticos involucrados. Esta tarea no sólo requiere de la aplicación puntual de la técnica jurídica, sino que es necesario contar con mucha sensibilidad política para no desacreditar el proceso electoral y, en consecuencia, la propia legitimidad de las autoridades.

⁴⁶⁶ *Ibidem*, p. 84.

Cabe subrayar que la Suprema Corte de Justicia está facultada para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, conforme al párrafo tercero del artículo 94 constitucional.

7.1.2.2 El juicio de amparo

Es de explorado derecho que una de las funciones más importantes que desarrolla el Poder Judicial Federal es precisamente el conocimiento y resolución del juicio de amparo.

De acuerdo con Ignacio Burgoa “. . . el amparo tiene una finalidad esencial dual, simultánea e inseparable, pues al proteger al gobernado contra cualquier acto de autoridad que infrinja la Constitución y, por ende, todo ordenamiento legal secundario, preserva concomitantemente el orden constitucional y el normativo no constitucional.”⁴⁶⁷

Pero, además, añade el maestro que esta dualidad en el amparo permite verlo como una institución jurídica de índole individual y social, al mismo tiempo que presenta un carácter de orden privado y otro de orden público y social. Es de orden privado por cuanto que conculca los derechos que consagra la carta fundamental a favor del gobernado; en tanto que es de orden público y social, porque salvaguarda el imperio de la Constitución y de la ley frente a cualquier órgano estatal y fortalece, en sí, el estado de derecho.⁴⁶⁸

⁴⁶⁷ BURGOA, ORIHUELA, Ignacio, “Antecedentes históricos mexicanos del juicio de amparo”, *El juicio de amparo*, 29ª. ed., México, Porrúa, 1992, p. 116.

⁴⁶⁷ Idem.

⁴⁶⁸ Idem.

Octavio Hernández define la institución del amparo como,

...Una de las garantías componentes del contenido de la jurisdicción constitucional mexicana, que se manifiesta y realiza en un proceso judicial extraordinario, constitucional y legalmente reglamentado, que se sigue por vía de acción, y cuyo objeto es que el Poder Judicial de la Federación o los órganos auxiliares de este, vigilen imperativamente la actividad de las autoridades, a fin de asegurar por parte de éstas, y en beneficio de quien pida el amparo, directamente el respeto a la Constitución e indirectamente a las leyes ordinarias en los casos que la propia Constitución y su Ley Reglamentaria prevén.⁴⁶⁹

Emilio O. Rabasa afirma:

“Prez y orgullo del sistema judicial mexicano, el amparo tuvo su primer antecedente en la Constitución de Yucatán de 31 de Marzo de 1841, obra del político liberal Manuel Crescencio Rejón a quien con justicia se le considera en unión con Mariano Otero, como los creadores de ese juicio.”⁴⁷⁰

México fue el primer país en Latinoamérica que consagró el juicio de amparo. De acuerdo con la intención de sus creadores, Manuel Crescencio Rejón, Mariano Otero y los constituyentes de 1857, tenía como finalidad esencial la protección de las garantías individuales y la tutela del régimen federal, siempre a través de la afectación de un derecho individual.⁴⁷¹

⁴⁶⁹ Cfr., CARPIZO, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, 2ª ed., México, UNAM, 1973, p. 330.

⁴⁷⁰ RABASA, Emilio O., *El pensamiento político del constituyente de 1856-1857*, México, IJ-UNAM-PORRÚA, 1991, p. 31.

⁴⁷¹ Cfr., FIX-ZAMUDIO, Héctor, *La protección procesal de los derechos humanos ante las jurisdicciones nacionales*, Madrid, Civitas, 1982, p. 101.

Es a partir de la Constitución de 1857 cuando aparece en el ámbito nacional la institución jurídica del juicio de amparo, el cual tiene la finalidad de proteger los derechos fundamentales del hombre y realizar un control constitucional en la aplicación de las leyes. Esta importante institución constitucional quedó también consagrada en la Constitución de 1917.

Las características más sobresalientes de este recurso constitucional, de acuerdo con Héctor Fix-Zamudio, son:

- 1) El amparo como defensa de los derechos de libertad. Tiene la finalidad de proteger los primeros 28 artículos de la Constitución, que se refieren a la protección de los derechos del hombre.
- 2) El amparo contra leyes, que protege el principio de la supremacía constitucional, al poder refutar una ley secundaria que vaya en contra de la Constitución.
- 3) El amparo-casación, cuya finalidad es el examen de la legalidad de las sentencias de última instancia dadas por los tribunales.
- 4) El amparo administrativo, que se usa para atacar resoluciones definitivas dictadas por órganos de la administración, siempre y cuando afecten derechos de particulares; y el recurso casación, cuya finalidad es el examen de legalidad de las resoluciones emanadas por los tribunales administrativos.⁴⁷²

En particular, las bases del amparo las encontramos en los artículos 103 y 107 de nuestra ley fundamental.⁴⁷³ El primer artículo dispone:

⁴⁷² Cfr., FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Síntesis del derecho de amparo*, México, 1965, pp. 17-24.

⁴⁷³ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (2001).

Artículo 103. Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

I. Por leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales.

II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal y

III. Por leyes o actos de las autoridades de los estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

En cuanto al aspecto más sobresaliente del segundo artículo, tenemos:

Artículo 107. Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley de acuerdo a las bases siguientes:

I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada; y

II. La sentencia será siempre tal que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que versa la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.



Del análisis de los citados artículos deducimos que el juicio de amparo es una defensa indirecta a la Constitución, toda vez que a pesar de que se declare la nulidad del acto de autoridad, la falta a la Constitución permanece, ya que la sentencia de amparo tiene efectos particulares, y no puede declarar la nulidad general de la ley o acto en cuestión.

Esta importante institución jurídica tiene como características:

- 1) Exclusivamente se puede interponer por individuos particulares o toda aquella persona que se encuentre en la situación jurídica de gobernado.
- 2) La sentencia de amparo se limita al caso particular, y no realiza declaraciones generales; por tanto, no podrá ser aplicada a la totalidad de los habitantes, sino sólo en aquellos casos que lleguen a su jurisdicción.
- 3) La sentencia de amparo no podrá declarar la nulidad general de actos o leyes que motivaron el juicio, lo que representa que la jurisprudencia establecida por la Suprema Corte de Justicia y por los tribunales colegiados carece de efectos generales. Es decir, no vincula a las autoridades legislativas y ejecutivas.
- 4) La autoridad, actuando de forma unilateral, imperativa y coercitivamente, no puede interponer o demandar el juicio de garantías a su favor.

Si la autoridad no puede reclamar por esta vía actos o leyes de otras autoridades que lesionen su soberanía, entonces el juicio de amparo no puede resolver los conflictos públicos que surgen entre autoridades por la aplicación de la Constitución.

Con relación a este último inciso, el maestro Tena Ramírez señala:

Esas ideas informan de acentuado individualismo la institución del amparo, en grado tal que si la estudiamos sin prejuicios habremos de convenir en que no se trata en realidad de un sistema de defensa directa de la constitucionalidad, sino de defensa primordial del individuo frente al Estado, que se resuelve en defensa secundaria y eventual de la Constitución.⁴⁷⁴

7.1.2.3 El control constitucional que ejerce la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Distintos poderes constituyentes han otorgado a nuestro máximo tribunal la posibilidad de conocer las controversias entre autoridades o realizar la defensa de la Constitución en forma directa.

Históricamente, esta importante atribución quedó en desuso al no haberse desarrollado los principales lineamientos para su ejercicio puntual.

Sus antecedentes pudieran encontrarse en la Constitución de 1824, la cual otorgo al Poder Judicial las funciones de dirimir las controversias entre particulares y ejercer el control constitucional:

Específicamente, el control constitucional quedó establecido en el título relativo a las facultades de la Corte de Justicia; la fracción V, inciso sexto, del artículo 137 establecía que nuestro máximo tribunal conocería de las infracciones a la Constitución y a leyes generales.⁴⁷⁵

⁴⁷⁴ Cfr., TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 22ª ed., México, Porrúa, 1847, p. 512.

⁴⁷⁵ Cfr., *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, 4ª ed., México, Porrúa, 1994, tomo X, p. 443.

De forma clara y precisa, el control constitucional aparece en el Acta de Reformas de 1847, inspirado por el voto particular del célebre Mariano Otero, en este documento se estableció un procedimiento, distinto al juicio de amparo, para conseguir la nulidad de aquellas leyes del Congreso de la Unión o legislaturas de los estados que fueran contrarias a la Constitución.

El Acta de Reformas de 1847, reza:

Artículo 22. Toda ley de los Estados que ataque la Constitución o las leyes generales, será declarada nula por el Congreso; pero esta declaración sólo podrá ser iniciada en la Cámara de Senadores.

Artículo 23. Si dentro de un mes de publicada una ley del Congreso general, fuera reclamada como anticonstitucional, o por el Presidente, de acuerdo con su ministerio, o por diez diputados, o seis senadores, o tres Legislaturas, la Suprema Corte, ante la que se liará el reclamo, someterá la ley al examen de las Legislaturas, las que dentro de tres meses, y precisamente en un mismo día. darán su voto.

Las declaraciones se remitirán a la Suprema Corte, y ésta publicará el resultado, quedando anulada la ley, si así lo resolviera la mayoría de las Legislaturas.

Artículo 24. En el caso de los dos artículos anteriores, el Congreso general y las Legislaturas a su vez, se contraerán a decidir únicamente si la ley de cuya invalidez se trate es o no anticonstitucional; y en toda declaración afirmativa se insertarán la letra de la ley anulada y el texto de la Constitución o ley general a que se oponga.⁴⁷⁶

⁴⁷⁶ Cfr., *Ibidem*, p. 444.

Por su parte, la comisión proyectista de 1856 no advirtió la diferencia entre el juicio de amparo, el cual correspondía a los ciudadanos y tenía efectos limitados, y el juicio constitucional directo que instituyó el Acta de Reformas de 1847. De esta manera, la Constitución Federal de 1857 no incluyó esta importante forma de control constitucional con la convicción de que el juicio de amparo pudiera remediar todos los males relativos a las desviaciones del pacto fundamental.

Por su parte, la Constitución de 1917 volvió a contemplar la función de control constitucional directo ante la omisión del texto fundamental anterior. Se otorgó a la Suprema Corte de Justicia la importante función de constituirse como el guardián de todo el orden constitucional.

El texto original de la Constitución de 1917, establece:

Artículo 105. Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los Poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados; así como de aquellas en que la Federación fuese parte.⁴⁷⁷

De la misma forma que los ordenamientos anteriores, el artículo 105 constitucional no fue aplicado en virtud de la nula práctica de juicios constitucionales, la escasa doctrina al respecto y, especialmente, los factores políticos e históricos que anularon la aplicación de esta importante función del Poder Judicial Federal.

⁴⁷⁷ Cfr., *Ibíd.*, p. 446.

En cuanto a su aplicación, la Suprema Corte de Justicia sólo ha reconocido en diferentes sentencias de amparo que el artículo 105 constitucional establecía en su favor la función de resolver los litigios entre autoridades de la Federación o estados, pero sin llegar a utilizar este importante recurso fundamental.

Fue necesario esperar las reformas constitucionales en 1993 y 1994, así como la promulgación de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional, para establecer las bases generales del juicio de control constitucional directo en favor de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. De esta forma ahora se cuenta efectivamente con un medio institucional que permite solucionar de forma legal las controversias entre autoridades y llegar al cumplimiento real y efectivo de los postulados constitucionales.

7.1.2.4 Las controversias constitucionales.

Esta función es la que otorga mayores posibilidades de accionar la justicia constitucional por parte de las autoridades. Además de abarcar cualquier ley que lesione las atribuciones de otra autoridad, comprende cualquier tipo de acto de autoridad.

Las controversias constitucionales son procedimientos planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, accionables por la Federación, los estados, el Distrito Federal o cuerpos de carácter municipal, y que tienen por objeto solicitar la invalidación de normas generales o de actos no legislativos de otros entes oficiales similares, alegándose que tales normas o actos no se ajustan a lo constitucionalmente ordenado; o bien al reclamarse la resolución de diferencias contenciosas sobre límites de los estados; con objeto de que se decrete la legal vigencia o la invalidez de las normas o actos

impugnados, o el arreglo de límites entre estados que disienten; todo ello para preservar el sistema y la estructura de la Constitución Política.⁴⁷⁸

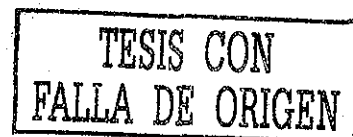
Las autoridades que pueden accionar este tipo de juicio son el presidente de la República, el Congreso de la Unión, el jefe del Distrito Federal, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, los gobernadores de los estados, las legislaturas de los estados y los municipios en su carácter de persona moral. Sería muy deseable que también tuvieran personalidad para este juicio los jefes delegacionales así como los órganos autónomos, como el Banco de México, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Instituto Federal Electoral.⁴⁷⁹

Mediante esta vía podrán resolverse conflictos en que el Poder Ejecutivo decida no promulgar una ley formalmente válida del Poder Legislativo; buscar el respeto a las normas fundamentales del federalismo; definir claramente el reparto de competencias entre autoridades; garantizar el orden constitucional en los estados; o resolver controversias entre estados o municipios, así como muchos otros conflictos que pueden darse al momento de aplicarse la Constitución.

Aunque parece que están contemplados todos los casos de conflicto de autoridades, el juicio de controversia constitucional no es aplicable a los conflictos internos de los municipios, ya que corresponde a las legislaturas de los estados resolverlos conforme a sus Constituciones locales de acuerdo con el artículo 115 constitucional, fracción I, párrafo tercero, el cual dispone:

⁴⁷⁸ Cfr., CASTRO, Juventino V., *El artículo 105 constitucional*, México, Porrúa, 1997, p. 18.

⁴⁷⁹ Cfr., VALDÉZ HUEZO, Josué Cirino, "La legitimación a la causa de los organismos públicos autónomos, en la controversia constitucional", en *Tesis profesional de licenciatura*. México, Escuela Libre de Derecho, 2000, p. 154.



Las Legislaturas locales, por acuerdo de dos terceras partes de sus integrantes podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a algunos de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para presentar las pruebas, y hacer los alegatos que a su juicio convengan.⁴⁸⁰

En cuanto al alcance de la sentencia constitucional, cuando la Corte reconozca el derecho del demandante se pueden dar dos efectos distintos.

Primero: Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) de la fracción I del artículo 105, y la resolución de la Corte las declare inválidas mediante el voto aprobatorio de al menos ocho ministros, la resolución tendrá efectos generales, lo cual equivale a la derogación o anulación total del acto en cuestión.

Segundo: En caso de no alcanzarse dicha mayoría y la resolución continúe declarando la invalidez del acto en cuestión, el fallo tendrá efectos únicamente respecto de las partes en controversia. La Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ordena:

Artículo 42. Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) de la fracción I del artículo 105 constitucional, y la resolución

⁴⁸⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2001).

de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En aquellas controversias respecto de normas generales en que no se alcance la votación mencionada en el párrafo anterior, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia declarará desestimadas dichas controversias. En estos casos no será aplicable lo dispuesto en el artículo siguiente.

En todos los demás casos las resoluciones tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.⁴⁸¹

Tal como puede observarse, la reforma constitucional no contempló todos los casos de conflictos en cuanto al efecto general de la sentencia. Y en los casos en que sí es posible la declaración general de nulidad, el número de votos necesarios para tal fin representa un obstáculo más para alcanzar la plena eficacia de la justicia constitucional. Si bien, las reformas al artículo 105 y la creación de su ley reglamentaria representan un gran avance en materia de control constitucional, falta mucho por desarrollarla en nuestro sistema jurídico mexicano. Éste es un claro ejemplo.

Por otra parte, como se puede observar, el Poder Judicial de la Federación no tiene legitimación activa ni pasiva, sencillamente porque no se menciona en el multicitado precepto; además, conforme a lo dispuesto en el artículo 106 constitucional, solamente cumple funciones competenciales. "...los poderes judiciales locales pueden ser partes en las controversias

⁴⁸¹ Cfr., http://www.presidencia.gob.mx/pages/f_ofna_presid.html

constitucionales tratándose de los casos comprendidos en los incisos h y k de la fracción I o en el artículo 106".⁴⁸²

7.1.2.5 Las acciones de inconstitucionalidad.

Las acciones de inconstitucionalidad están encaminadas a proteger a las minorías en los cuerpos legislativos. Es por ello que este tipo de control constitucional sólo se establece para actos legislativos.

Estas acciones no cuentan con antecedentes inmediatos en nuestro orden jurídico. Tampoco tienen precedente en el sistema estadounidense. Estas acciones abstractas de inconstitucionalidad surgieron "en el derecho constitucional europeo con el objeto de otorgar a las minorías parlamentarias la posibilidad de impugnar ante los organismos de justicia constitucional . . . las disposiciones aprobadas por la mayoría, especialmente en Austria, República Federal de Alemania, España, Francia y Portugal."⁴⁸³

Las acciones de inconstitucionalidad son procedimientos planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por órganos legislativos minoritarios, por los partidos políticos con registro federal o estatal, o por el procurador general de la República, en los cuales se controvierte la posible contradicción entre una norma de carácter general o un tratado internacional, por una parte, y la Constitución, por la otra, exigiéndose en el juicio la invalidación de la norma o del tratado impugnados, para hacer prevalecer los mandatos constitucionales.⁴⁸⁴

⁴⁸² Cfr. BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago, "artículo 105", en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, 4ª ed., México, Porrúa, tomo X, 1994, p. 442.

⁴⁸³ Cfr. MEZZETI, Luca, *Giustizia costituzionale ed opposizione parlamentare. Modelli europei a confronto*, Rimini, Maggioli Editore, 1992, apud. FIX ZAMUDIO, Héctor, "Significado actual del control constitucional en México", en *El significado actual de la Constitución. Memoria del simposio internacional*, México, IJ-UNAM, pp. 236-239.

⁴⁸⁴ Cfr., CASTRO, Juventino, *ob. cit.*, p. 119.

Las autoridades u organizaciones públicas que pueden accionar este mecanismo constitucional son el equivalente al 33% de los siguientes cuerpos: la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Asamblea del Distrito Federal o las legislaturas estatales; asimismo, podrán ejercerlo el procurador general de la República y los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral o la institución electoral local.⁴⁸⁵

Al igual que las controversias constitucionales, la acción de inconstitucionalidad tendrá efectos generales cuando la resolución de la Corte declare la invalidez por al menos ocho votos aprobatorios. Si no se llega a dicha mayoría especial, en este caso se declara el sobreseimiento; esto es, no tendrá efecto para ninguna parte.

La Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece:

Artículo 72. Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, si fueren aprobadas por cuando menos ocho votos. Si no se aprobaran por la mayoría indicada el Tribunal Pleno desestimaré la acción ejercitada y ordenará el archivo del asunto.⁴⁸⁶

Destaca de este recurso constitucional la posibilidad de impugnar leyes en materia electoral. A raíz de la última reforma electoral se agregó, después del inciso *f*) de la fracción II del artículo que nos ocupa, el siguiente párrafo:

⁴⁸⁵ Cfr. MÁRQUEZ RÁBAGO, Sergio R., *Prontuario constitucional*, México, McGraw-Hill, 1997pp. 112 y 113.

⁴⁸⁶ Cfr., http://www.presidencia.gob.mx/pages/f_ofna_presid.html

La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo.

Con lo cual se abre por primera vez el control constitucional a esta relevante materia política.

7.1.2.6 Ejecución de las sentencias.

En ambos tipos de juicios, el último párrafo de la fracción III del artículo 105 constitucional remite a los procedimientos establecidos en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 constitucional:

Si concedido el amparo la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratare de eludir la sentencia de la autoridad federal, y la Suprema Corte de Justicia estima que es inexcusable el incumplimiento, dicha autoridad será inmediatamente separada de su cargo y consignada al Juez de Distrito que corresponda. Si fuere excusable, previa declaración de incumplimiento o repetición, la Suprema Corte requerirá a la responsable y le otorgará un plazo prudente para que ejecute la sentencia. Si la autoridad no ejecuta la sentencia en el término concedido, la Suprema Corte de Justicia procederá en los términos señalados.

Este artículo concede a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de separar de su cargo y consignar ante el juez de distrito que corresponda a la autoridad en cuestión, o realizar el cumplimiento sustituto de la sentencia cuando la naturaleza del acto lo permita.

El artículo 105 constitucional y la promulgación de su ley reglamentaria representan un avance indudable en la justicia constitucional.

La muy respetable investigadora María Macarita Elizondo Gasperín realizó un estudio muy interesante denominado *El juicio de revisión constitucional*⁴⁸⁷. De manera muy didáctica y clara formuló un análisis comparativo entre los procesos constitucionales de amparo contra leyes y acciones de inconstitucionalidad; de los procesos de control constitucional de amparo, soberanía y controversias constitucionales, así como del juicio de amparo y del juicio de revisión constitucional, que nos ayudarán a comprender mejor aun los tópicos que hemos tratado:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

7.1.3 El monopolio indebido del Poder Judicial de la Federación para conocer de la inconstitucionalidad de leyes

Así se titula un interesante artículo que escribió el apreciable maestro Antonio Martínez Báez en 1942. De manera contundente afirmó que era infundada y abiertamente contraria a los textos y a los principios constitucionales la tesis que predomina en México, que atribuye al Poder Judicial de la Federación, competencia exclusiva para conocer la regularidad de fondo o la constitucionalidad de las leyes ordinarias. Sin duda, el maestro fue un serio defensor de lo que conocemos doctrinalmente como el “control difuso de la Constitución”, y que a lo largo de este apartado abordaremos.

El maestro sostenía que los tribunales de los estados pueden y deben conocer de las cuestiones de inconstitucionalidad de leyes que surjan en los casos o controversias que le sean sometidos para su decisión.

⁴⁸⁷ Cfr., ELIZONDO GASPERÍN, Ma. Macarita, “El juicio de revisión constitucional”, en *Estudio teórico-práctico del sistema de medios de impugnación en materia electoral*, México, TEPJF, 1997, p. 283.

Fue categórico al afirmar que el artículo 133 de nuestra Constitución contiene el principio de la supremacía del derecho federal sobre el derecho local, y que también contiene un precepto dirigido a los jueces de los estados para hacer efectiva dicha supremacía; aunque implícitamente atribuye a los tribunales locales la facultad de juzgar si las leyes del Congreso de la Unión y los tratados internacionales forman parte de la ley suprema de la República.⁴⁸⁸

Aun cuando el artículo 133 es claro y preciso, considerando también el argumento de Martínez Báez y de muchos otros que se han pronunciado en el sentido de que los tribunales locales conozcan de la constitucionalidad de leyes federales, si como bien dice el adagio "quien puede lo más, puede lo menos"; luego entonces, con más razón y sustento los tribunales locales pueden y deben conocer de la constitucionalidad de la legislación estatal.

Es de aclarar que nuestra investigación pretende sustentar que es posible crear un órgano local que conozca exclusivamente de las violaciones a la carta local. Aunque no claudicamos, somos fieles creyentes de que jurídicamente existe y se debe aplicar el control difuso de la Constitución federal.

Según el investigador veracruzano Enríquez Uscanga, en el orden total corresponde al Estado federal, a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en forma exclusiva, llevar a cabo la función de control de la constitucionalidad, pues así lo establecen los artículos 103, 104, 105 y 107, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los cuales se faculta al Poder Judicial de la Federación para mantener la relación de regularidad que debe existir entre las normas federales y locales.

⁴⁸⁸ Cfr., MARTÍNEZ BÁEZ, Antonio, "El indebido monopolio del Poder Judicial de la Federación para conocer la inconstitucionalidad de Leyes", en *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, México, tomo IV, número 15, julio- septiembre de 1942, p. 243.

En cuanto normas de carácter secundario, con la Constitución federal, así como también a aplicar la coacción en contra de aquellos órganos federales o locales que realicen actos o promulguen leyes que vayan en contra de aquélla. Todo ello a través de lo dispuesto en la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mejor conocida como Ley de Amparo, y por la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁴⁸⁹

Imperativo de que los jueces de cada estado atiendan al texto constitucional y a las leyes y tratados que el artículo 133 menciona, ha sido desestimado en su eficacia desde finales del siglo pasado, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación produjo la jurisprudencia impulsada por Ignacio L. Vallarta, quien sostuvo que el único órgano competente para interpretar la Constitución era esa Corte, lo que impidió a los Tribunales locales toda intervención en materia de aplicación a casos concretos de preceptos constitucionales cuando estuvieran en aparente conflicto con leyes locales.⁴⁹⁰

Desgraciadamente, ese criterio se ha mantenido hasta nuestros días, convirtiendo en letra muerta la última parte del artículo 133. Se ha dado a la jurisprudencia, a todas luces de manera indebida, un carácter derogatorio de la Constitución, de ahí la inquietud del maestro Martínez Báez.

Es curioso observar cómo, a partir de la interpretación jurisprudencial comentada, el derrotero que siguió el sistema previsto por las respectivas

⁴⁸⁹ Cfr. ENRÍQUEZ USCANGA, Julio B. (ponente), "Sala de Control Constitucional", en *Seminario en Derecho Constitucional Veracruzano. Constitución 2000*, México, Gobierno del Estado de Veracruz, versión contenida en Cd. Room.

⁴⁹⁰ Cfr., URDANIVIA F., Javier Díez, *ob. cit.*, p. 50.

Constituciones fue diametralmente opuesto en México y en Estados Unidos, porque, como analizamos, el artículo 133 de nuestro texto constitucional fue una copia de la Constitución norteamericana.

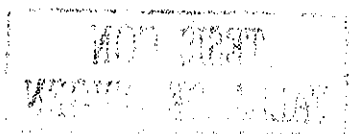
En Estados Unidos de América, a partir de la célebre resolución emitida por la Corte Suprema en el caso *Marbury vs. Madison*, los jueces de cada estado federado han asumido el deber indiscutido de estar y pasar antes que por cualquier otra norma, por la Constitución federal

En cambio, en México es sólo el Poder Judicial Federal quien tiene acceso a calificar la constitucionalidad de los actos, resoluciones y leyes, impidiéndose a los tribunales locales toda posibilidad de atenerse a la Constitución general, so pretexto que estarían usurpando una facultad reservada al Poder Judicial Federal, según la jurisprudencia comentada. De esto surge la inquietud, en este caso, ¿una jurisprudencia puede estar por encima de nuestra carta magna?

Como podemos observar, es el artículo 133 constitucional uno de los preceptos que más polémica ha levantado en la doctrina y prácticas constitucionales. La citada normativa es la que consagra lo que se conoce como el “control difuso”, que en términos generales se refiere a la obligación que tienen todos los jueces de estudiar la inconstitucionalidad de una ley o acto de autoridad.

Como ya lo apuntamos con anterioridad, el primer antecedente de este artículo constitucional lo encontramos en el párrafo segundo del artículo sexto de la Constitución norteamericana, el cual consagra la supremacía de la Constitución frente a todas las leyes y actos de autoridad.

El control difuso de constitucionalidad se desprende de la célebre ejecutoria de la Corte Suprema de ese país sobre el caso *Marbury-Madison*, ya



comentado, en que definió con exactitud los alcances de la función de los jueces. Dicho fallo señala que:

La Constitución es la ley de orden superior en orden jurídico, que todo acto legislativo contrario a la carta magna es inexistente, que los tribunales deben negarse a aplicar la ley que pugne contra la norma fundamental y que si el tribunal aplica una norma contraria a la Constitución se quiebra el fundamento de las constituciones escritas.⁴⁹¹

Tanto el artículo sexto de la Constitución norteamericana, como la jurisprudencia antes citada, pasaron de forma íntegra a nuestro orden jurídico nacional, como consecuencia de la aplicación de la técnica federal en nuestro territorio a partir de 1824. Por lo que se refiere al antecedente del artículo 133 constitucional vigente, lo encontramos en el artículo 24 del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana; en el artículo 161, fracción III, de la Constitución de 1824, en el artículo 30 del Acta de Reformas de 1847, y en el artículo 126 de la Constitución federal de 1857.⁴⁹²

Nuestra Ley de leyes dispone:

Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las

⁴⁹¹ Cfr., RABELL GARCÍA, Enrique, "La inconstitucionalidad de leyes en México", en *La actualidad de la defensa de la Constitución. Memoria del Coloquio Internacional en Celebración del Sesquicentenario del Acta de Reformas Constitucionales de 1847, origen federal del juicio de amparo mexicano*, México, SCJN, UNAM, 1997, p. 224. Las cursivas son nuestras.

⁴⁹² Cfr., *Ibidem*, p. 225.

disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.⁴⁹³

De lo anterior se desprende que la función que tienen los jueces de aplicar la Constitución frente a cualquier otra disposición es gramaticalmente clara. Sin embargo, en virtud de la trayectoria política del sistema mexicano y, en especial, del tipo de sistema judicial mexicano, que difiere radicalmente del sistema judicial norteamericano, prestigiados juristas han invocado la ineficacia o inviabilidad de tal disposición constitucional.

Las tesis que señalan la incongruencia de este enunciado tienen por fundamento que si los jueces realizaran esta función constitucional estarían invadiendo la esfera de acción del Poder Judicial de la Federación, siendo este último el único con capacidad constitucional para hacerlo.

Martínez Báez considera que la actividad jurisdiccional estriba en la función definidora del derecho aplicable al caso concreto;

Luego, todo juez y en todo proceso aplicará la norma que juzgue adecuada, y en caso de que ese precepto resulte anticonstitucional no lo debe cumplir, pues debe dar preferencia, primacía y prioridad a la ley fundamental. Para que los jueces locales no pudieran examinar la constitucionalidad de una ley, sería necesario un texto expreso al respecto, pero no sólo no existe, sino que encontramos una disposición que obliga al juez local a respetar la Constitución y a no aplicar leyes que la contraríen o que se le opongan.⁴⁹⁴

⁴⁹³ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. (2001). Lo subrayado es nuestro.

⁴⁹⁴ Cfr., MARTÍNEZ BÁEZ, Antonio, "El indebido monopolio del Poder Judicial de la Federación para conocer la inconstitucionalidad de leyes", en *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, México, núm. 15, tomo IV, julio-septiembre de 1942, p. 246. Lo subrayado es nuestro.

Si se negara al juez local la facultad para realizar dicha valoración, se le estaría negando algo que se encuentra implícito en la función misma de juzgar, se desvirtuaría la labor de quienes forman parte de la voz viva del derecho. Y la unidad de interpretación constitucional no se afecta, porque la exposición del juez local es susceptible de reclamos ante la justicia federal mediante el juicio de amparo.⁴⁹⁵

En esta misma corriente, Héctor Fix-Zamudio opina que la disposición del artículo 133 antes citado es un control de constitucionalidad de las leyes por vía de excepción, señalando además una serie de ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que confirman este criterio.⁴⁹⁶

De lo anteriormente expuesto podemos sostener que:

- 1) El artículo 133 constitucional establece un control difuso en virtud de que tanto los jueces federales como locales tienen la capacidad de apreciar la inconstitucionalidad de leyes.

- 2) El control difuso en México no procede de forma abstracta; esto es, no es posible reclamar la inconstitucionalidad de una ley si no existe el acto de aplicación. Por tanto, este control es concreto, y sólo procede cuando se da el acto de aplicación.

- 3) Los efectos de los fallos de los jueces locales al apreciar la inconstitucionalidad de una ley en ningún momento invaden la esfera de competencia del Poder Judicial de la Federación. Las sentencias de los jueces locales no tienen efectos para sentar tesis,

⁴⁹⁵ Cfr., *Ibidem*, p. 248.

⁴⁹⁶ Cfr., FIX-ZAMUDIO, Héctor, *El juicio de amparo*, México, UNAM, 1964, p. 179, *apud*, Rabell García, *ob. cit.*, p. 226.

precedentes o jurisprudencia que obliguen a otros jueces; esto es, su resolución únicamente tiene efectos para el caso en particular.

4) Además, la parte que considere errónea la interpretación del juez finalmente cuenta con el juicio de amparo.

Aunque la Suprema Corte de Justicia no está de acuerdo con lo que hemos manifestado, pues afirma que no existe tal control por parte de las autoridades distintas del Poder Judicial Federal; es decir, los jueces locales no son competentes para ocuparse de aspectos inconstitucionales acerca de reglamentos, decretos o circulares, tal facultad es competencia exclusiva de los tribunales federales, en términos de lo dispuesto en los artículos 103, 105, fracciones I y II, y 107 constitucionales, a través de instancia de parte agraviada y mediante el juicio correspondiente.⁴⁹⁷

En otras palabras: no está autorizado el control difuso por parte de los jueces locales, conforme a las tesis emitidas por el Pleno de la Suprema Corte números: 74/1999 y 73/1999, cuyos contenidos gramaticales fueron aprobados en la sesión del 13 de julio del año en curso.⁴⁹⁸

Por la naturaleza e importancia las citamos:

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

⁴⁹⁷ Cfr., MARTÍNEZ SÁNCHEZ, Francisco, "Nueva vía constitucional para que los tribunales de jurisdicción denuncien la inconstitucionalidad de leyes", en *Iniciativa. Revista del Instituto de Estudios Legislativos de la Legislatura del Estado de México*, México, año 2, núm. 6, enero-marzo de 2000, p. 26.

⁴⁹⁸ Cfr., *Ibidem*, pp. 28-30.

Tesis Seleccionada

Instancia: Pleno de la Suprema Corte de Justicia

Época: 9a. Época

Localización

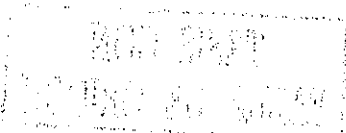
Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta tomo: X, Agosto de 1999 Tesis: P./J. 73/99 Página: 18 Materia: Constitucional Jurisprudencia.

Rubro

CONTROL JUDICIAL DE LA CONSTITUCIÓN. ES ATRIBUCIÓN EXCLUSIVA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

Texto

La supremacía constitucional se configura como un principio consustancial del sistema jurídico-político mexicano, que descansa en la expresión primaria de la soberanía en la expedición de la Constitución, y que por ello coloca a ésta por encima de todas las leyes y de todas las autoridades, de jurisdiccionales, examinar la constitucionalidad de sus propios actos o de los ajenos, toda vez que, al respecto, la propia Constitución consagra, en sus artículos 103 y 107, un medio de defensa expreso, por vía de acción, como es el juicio de amparo y lo encomienda, en exclusiva, al Poder Judicial de la Federación, sentando las bases de su procedencia y tramitación.



Precedentes

Amparo en revisión 1878/93. Sucesión intestamentaria a bienes de María Alcocer vda. de Gil. 9 de mayo de 1995. Once votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Alfredo López Cruz. Amparo en revisión 1954/95. José Manuel Rodríguez Velarde y coags. 30 de junio de 1997. Once votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Mario Flores García. Amparo directo en revisión 912/98. Gerardo Kalifa Matta. 19 de noviembre de 1998. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Alejandro Villagómez Gordillo. Amparo directo en revisión 913/98. Ramona Matta Rascala. 19 de noviembre de 1998. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo; en su ausencia, hizo suyo el proyecto Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Miguel Ángel Ramírez González. Amparo directo en revisión 914/98. Magda Perla Cueva de Kalifa. 19 de noviembre de 1998. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretaria: Guillermina Coutiño Mata. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el trece de julio del año en curso, aprobó, con el número 73/1999, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a catorce de julio de mil novecientos noventa y nueve.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Tesis Seleccionada

Instancia: Pleno de la Suprema Corte de Justicia

Epoca: 9a. Epoca

Localización

Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta tomo: X, Agosto de 1999 Tesis: P./J. 74/99 Página: 5 Materia: Constitucional Jurisprudencia.

Rubro

CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN.

Texto

El texto expreso del artículo 133 de la Constitución Federal previene que "Los Jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados". En dicho sentido literal llegó a pronunciarse la Suprema Corte de Justicia; sin embargo, la postura sustentada con posterioridad por este Alto Tribunal, de manera predominante, ha sido en otro sentido, tomando en cuenta una interpretación sistemática del precepto y los principios que conforman nuestra Constitución. En efecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el artículo 133 constitucional, no es fuente de facultades de control constitucional para las autoridades que ejercen funciones materialmente jurisdiccionales, respecto de actos ajenos, como

son las leyes emanadas del propio Congreso, ni de sus propias actuaciones, que les permitan desconocer unos y otros, pues dicho precepto debe ser interpretado a la luz del régimen previsto por la propia Carta Magna para ese efecto.

Precedentes

Amparo en revisión 1878/93. Sucesión intestamentaria a bienes de María Alcocer vda. de Gil. 9 de mayo de 1995. Once votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Alfredo López Cruz. Amparo en revisión 1954/95. José Manuel Rodríguez Velarde y coags. 30 de junio de 1997. Once votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Mario Flores García. Amparo directo en revisión 912/98. Gerardo Kalifa Matta. 19 de noviembre de 1998. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Alejandro Villagómez Gordillo. Amparo directo en revisión 913/98. Ramona Matta Rascala. 19 de noviembre de 1998. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo; en su ausencia, hizo suyo el proyecto Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Miguel Ángel Ramírez González. Amparo directo en revisión 914/98. Magda Perla Cueva de Kalifa. 19 de noviembre de 1998. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretaria: Guillermina Coutiño Mata. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el trece de julio del año en curso, aprobó, con el número 74/1999, la tesis

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a catorce de julio de mil novecientos noventa y nueve.⁴⁹⁹

Como se observa del análisis de las tesis citadas, nuestro máximo tribunal defiende contundentemente su postura de monopolizar el control de la constitucionalidad. También, citamos a continuación otro acuerdo, y del análisis integral de las tesis en la que nuestro máximo tribunal demuestra cierta contradicción. Consideramos que pretende conservar su facultad (sic) pero a la vez, reconoce que el pleno tiene gran carga de trabajo y asuntos *más importantes* que revisar.

**PODER JUDICIAL
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA
DE LA NACION**

ACUERDO número 10/2000, del siete de septiembre de dos mil del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el que se determina competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito para conocer de los asuntos en que se impugne una ley local.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaria General de Acuerdos.

ACUERDO NÚMERO 10/2000, DEL SEPTIEMBRE DE DOS MIL, DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, EN EL QUE SE DETERMINA COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO PARA CONOCER DE LOS ASUNTOS EN QUE SE IMPUGNE UNA LEY LOCAL.

⁴⁹⁹ Cfr., <http://www.scjn.gob.mx>

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Que por Decreto de fecha treinta de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, publicado en el Diario Oficial de la Federación de treinta y uno de diciembre del mismo año, se introdujeron diversas reformas constitucionales tendientes a consolidar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en Tribunal Constitucional creándose, incluso, la acción de inconstitucionalidad y regulándose con mayor precisión la controversia constitucional;

SEGUNDO...

TERCERO. Que por Decreto de nueve de junio de mil novecientos noventa y nueve, publicado en el Diario Oficial de la Federación de once de junio del mismo año, se reformó entre otros, el artículo 94 de la Constitución, en cuyo párrafo séptimo, se otorgó al Pleno de la Suprema Corte de Justicia la facultad para expedir acuerdos generales a fin de lograr una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos que compete conocer a la Corte, así como remitir a los Tribunales Colegiados de Circuito, para mayor prontitud en el despacho de los asuntos, aquellos en los que hubiere establecido jurisprudencia o los que, conforme a los referidos acuerdos, la propia Corte determine para una mejor impartición de justicia;

CUARTO. Que en la exposición de motivos del proyecto de Decreto aludido en el Considerando anterior se reafirmó el propósito de las reformas constitucionales mencionadas en el



Considerando Primero de este Acuerdo, de que la Suprema Corte tuviera, con mayor plenitud, el carácter de Tribunal Constitucional. En efecto, en diversas partes de ese documento se manifestó que, con el objeto de fortalecer a la Suprema Corte en su carácter de Tribunal Constitucional, se sometía a la consideración del Poder Reformador de la Constitución la reforma del párrafo sexto del artículo 94 (que pasó a ser séptimo) a fin de ampliar la facultad con que contaba el Pleno para expedir acuerdos generales y, con base en ello, aunque la Suprema Corte continuaría, en principio, conociendo de todos los recursos de revisión que se promuevan en contra de sentencias de los jueces de distrito en que se hubiera analizado la constitucionalidad de normas generales, la propia Corte podría dejar de conocer de aquellos casos en los cuales no sea necesaria la fijación de criterios trascendentes al orden jurídico nacional; y que era imprescindible permitirle -como sucede en otras naciones-concentrar todos sus esfuerzos en el conocimiento y resolución de los asuntos que comprendan un alto nivel de importancia y trascendencia;

QUINTO...

SEXTO...

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

SEPTIMO. Que los asuntos en los que se impugnan leyes locales sólo excepcionalmente trascienden de manera significativa en el orden jurídico nacional y es evidente la conveniencia de que se resuelvan con la mayor cercanía a los justiciables, de manera pronta, completa, imparcial y gratuita, como manda el artículo 17 de la Constitución, por los Tribunales Colegiados de Circuito distribuidos en todo el territorio nacional;

OCTAVO...

NOVENO. Que la determinación a que se refiere este Acuerdo, de dar competencia a los Tribunales Colegiados de Circuito para resolver los amparos contra leyes locales de su circunscripción, no implica el rompimiento de la competencia de la Suprema Corte de Justicia sobre tales materias, pues cuando estime que alguno de esos asuntos, por sus características especiales, deba ser resuelto por ella, podrá ejercer su facultad de atracción y, en su caso, también estará en aptitud de conocer y resolver cuestiones relativas a ellos en vías de remisión de amparo directo y contradicción de tesis, de modo que a través de tales procedimientos el más Alto Tribunal continuará ejerciendo su labor de unificar la interpretación constitucional de las leyes;

DECIMO...

UNDECIMO...

ACUERDO:

ÚNICO. Del recurso de revisión contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los Jueces de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito, si en la demanda de amparo se hubiere impugnado una ley local, conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, a partir de la fecha en que entre en vigor este Acuerdo, sin perjuicio de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejerza su facultad de atracción para conocer y resolver los casos que, por su interés y trascendencia, así lo ameriten.

En el trámite, resolución y control de tales asuntos deberá cumplirse con lo dispuesto en el Acuerdo General Plenario número 1/2000.

TRANSITORIOS... ⁵⁰⁰

Llama nuestra atención este acuerdo, cuando se afirma que: "...los asuntos en los que se impugnan leyes locales sólo excepcionalmente trascienden de manera significativa en el orden nacional...".

Pero aún más llama nuestra atención cuando se argumenta que el pleno de la Corte habrá de "...concentrar todos sus esfuerzos en el conocimiento y resolución de los asuntos que comprendan UN ALTO NIVEL DE IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA".

Estas afirmaciones sin duda fortalecen nuestra tesis de que las entidades federativas, y en especial el Estado de México, implementen medios internos de control constitucional que, sin duda, incluiría la constitucionalidad de leyes locales, y así el pleno de la Corte pueda *concentrar sus esfuerzos en asuntos de un alto nivel*.

Ahora bien, el artículo 103 constitucional indica que corresponde a los tribunales de la Federación, resolver las controversias que se susciten por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales (fracción I); por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados o la esfera de competencia del Distrito Federal (fracción II), y por leyes o actos de las autoridades de los estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal (fracción III).

⁵⁰⁰ Cfr., *Diario Oficial de la Federación*, primera sección, 20 de septiembre del 2000, p. 89. Lo subrayado es nuestro.

Luego, el artículo 124 constitucional delimita aún más las facultades de los estados por cuanto establece que “las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados.” Y qué decir del artículo 133 del ordenamiento invocado, que en lo conducente establece que “... Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los estados.”

De acuerdo con el principio de la supremacía constitucional, con vista a este último precepto y sin previa autorización por parte del general Carranza, fue factible que las entidades federativas obligadamente adecuaran sus respectivas Constituciones al nuevo marco normativo diseñado en 1917 por nuestra carta magna.⁵⁰¹ No hacerlo implicaría la actualización de la responsabilidad contenida en el artículo 108, párrafo tercero, que en lo conducente expresa que los servidores públicos que detenten altos cargos “... son responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales ...”.

Derivado de ello, algunos estados, como Morelos (artículo. 147, fracción III), han establecido procedimientos para incorporarse y adecuarse casi automáticamente a la normatividad federal,⁵⁰² y evitar de esta forma la responsabilidad oficial contenida en el dispositivo constitucional.

Hasta aquí lo único que indicamos es que pudiendo ejercer un control constitucional de sus respectivos marcos constitucionales, aun con todas las limitaciones que le impone la ley fundamental,⁵⁰³ las entidades federativas han

⁵⁰¹ Esta adecuación significó la conformidad de las cartas locales con la general de la República; es decir, la obligación de cada estado de conservar afin su Constitución, por virtud del pacto federal. Cfr., ARTEAGA NAVA, Elisur, “La supremacía constitucional y la jerarquía de las leyes”, en *Derecho constitucional estatal*, México, Porrúa, 1988, p. 488.

⁵⁰² Cfr., *Ibidem*, p. 489.

⁵⁰³ José Aben Amar González Herrera detalla un catálogo de obligaciones que constriñen el actuar de las entidades federativas. Su transgresión es motivo de responsabilidad. Estas obligaciones son: “1. La vulneración de las garantías individuales; 2. La invasión a la competencia de las autoridades federales; 3.

desdeñado esta importante función, sin que obviamente ello implique que jurídicamente no pueda llevarse a cabo, ya que interpretadas en forma armónica las normas constitucionales referidas (artículos 103, 124 y 133 constitucionales) de suyo se desprende que sí es posible, dado que no existe en la ley fundamental disposición expresa que prohíba Constituciones pétreas o irreformables. El argumento planteado tiene fuerza y sustento legal.⁵⁰⁴

7.1.4 El control constitucional local.

En el apartado correspondiente analizamos que el carácter de Suprema le es a todas las Constituciones de los estados de nuestra República Mexicana, revisamos también que de no existir el control estaríamos en la posibilidad del abuso constante de los gobernantes hacia las garantías de los gobernados.

Luego entonces, el control existe en el ámbito local, aunque falta mucho por hacer en ese rubro, por ello es necesario fortalecerlo y así tendremos un mejor sistema de vigilancia que asegure la observación del sistema jurídico, la vigencia de la libertad y de los derechos fundamentales del ser humano en las respectivas entidades federativas.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Legislar en contra del artículo 119 de la Constitución; 4. Legislar contra las bases establecidas en el artículo 121 constitucional o contra las leyes federales que reglamentan las obligaciones mutuas de las entidades federativas en el campo de los actos públicos, registros y procedimientos judiciales; 5. Cuando no cumplan las ejecutorias de amparo o violen la suspensión concedida en estos procedimientos; 6. Cuando contravengan los artículos 40 y 41 de la Constitución; 7. Cuando contravengan las disposiciones de los tratados internacionales y leyes constitucionales; 8. Cuando arreglen los límites interestatales sin intervención del Congreso Federal; 9. El incumplimiento de sus obligaciones respecto de reformas constitucionales; 10. Si se viola alguna de las prohibiciones de los artículos 117 y 118 de la propia Constitución.” GONZÁLEZ HERRERA, José Aben Amar, “El pacto federal y el control constitucional de los poderes locales por la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, en *Diálogo y Debate de Cultura Política*, México, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, A.C., núm. 4, sin año de edición, p. 106.

⁵⁰⁴ Cfr., GÓNGORA PIMENTEL, Genaro, “De la jurisprudencia de la Suprema Corte y de los tribunales colegiados de circuito”, en *Ley de Amparo*, tomo II, parte II, México, Porrúa, 2000, p. 3166. Las cursivas son nuestras.

Haciendo un breve repaso de los esfuerzos que las entidades federativas han realizado para fortalecer el control constitucional local, debemos tener presente que una vez promulgada la Constitución de 1917, las legislaturas locales volvieron a la tarea de darse su propia Constitución, apreciando una característica recurrente: en ellas prevén, ya sea que se faculte a las legislaturas o a los tribunales superiores, la resolución de conflictos que puedan presentarse entre los propios poderes estatales, entre los municipios y el estado o entre los municipios del mismo, como fue el caso de Aguascalientes, Colima, Chiapas, Guanajuato, Jalisco, Estado de México, Morelos, Oaxaca, Tamaulipas, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.⁵⁰⁵

Esto es digno de mención, pues constituye un verdadero esfuerzo legislativo por resolver los problemas que sólo incumben al estado, dentro del propio estado y precisamente por órganos estatales.

Algunas Constituciones estatales consignaron instrumentos a través de los cuales pretenden tutelar la integridad y observancia de su contenido. Por ejemplo, en el estado de Colima se permite al gobernador negarse a publicar las leyes o cumplir los acuerdos que expida el Congreso si estima que contrarían la Constitución estatal, pero acota que si el Congreso los vuelve a expedir queda obligado a publicarlos; en Guanajuato, Michoacán, Nayarit y Coahuila subsiste la responsabilidad personal por quebrantar la Constitución, y en Sinaloa se establece expresamente que la legislatura local no podrá legislar cuestión alguna que contraríe la Constitución general y la particular del propio estado.⁵⁰⁶

A través de este recuento se deja entrever un incipiente esfuerzo por parte del constitucionalismo estatal por ir cobrando el valor histórico y político

⁵⁰⁵ *Ibidem*, p. 148.

⁵⁰⁶ *Cfr.*, *Idem*.



que le es debido, sobre todo ahora que los esfuerzos por hacer realidad el federalismo acrecen y se realizan, aparentemente, por todos los actores del escenario. Aunque aún falta mucho por hacer, podríamos decir que apenas estamos comenzando; confiamos en que el siglo XXI sea el siglo de las entidades federativas.

Desafortunadamente, el constitucionalismo local se ha basado fundamentalmente en contener reglas de organización estatal, que en gran parte son únicamente una reglamentación cuyas directrices son trazadas por la Constitución general, y cuyas instituciones obedecen en la gran mayoría de las ocasiones a las características que las mismas tienen en el orden federal.

Las Constituciones estatales pocas veces han incluido disposiciones de fondo encaminadas a establecer medios de control de la regularidad constitucional de los actos emitidos conforme a las normas estatales y/o por las autoridades estatales.

En muchas ocasiones las entidades federativas se convierten en imitadoras de lo federal, o, lo que es peor, se les obliga a atender el mandato del centro a través de reformas constitucionales no consensuadas con los estados. Sólo a manera de ejemplo, los consejos de las judicaturas locales surgen a "imposición" de una reforma federal.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

7.1.4.1 Reflexiones.

Tiene mucha razón el ministro Gudiño Pelayo cuando afirma que

El derecho constitucional, materia fundamental para la comprensión de cualquier sistema jurídico, ha tenido un amplio

desarrollo en el sector académico. Igualmente, ha tenido un amplio desarrollo legislativo en nuestro sistema federal. Pero existen derechos constitucionales dispares. No ha sucedido lo mismo en lo relativo al derecho constitucional estatal. Ciertamente existen algunos estudios sobre la temática, pero en comparación con el régimen federal, falta mucho por hacerse. Para ejemplificar, basta ver que son muy pocas las universidades donde, durante la licenciatura, se estudia el derecho constitucional estatal, y las que sí lo imparten lo hacen desde hace muy poco tiempo.⁵⁰⁷

Esta disparidad puede obedecer a diversas causas; entre ellas, al poco desarrollo legislativo que ha tenido el derecho constitucional estatal, a su poca difusión o a la similitud tan notoria que tiene respecto de la Constitución federal. Igualmente, el contexto político en el que se han desenvuelto las entidades federativas también es parte de las causas: las circunstancias históricas convirtieron a las entidades federativas en simples agentes del gobierno federal.⁵⁰⁸

Es preocupante que en el ámbito local, por el excesivo centralismo que por la vía del hecho hemos vivido, no existan los medios de defensa para las Constituciones estatales. Al respecto, dice el maestro Fix-Fierro: “en este sentido puede decirse que las entidades federativas no tienen Constitución en la medida que carezcan de una justicia constitucional propia”.⁵⁰⁹

⁵⁰⁷ Cfr., GUDIÑO PELAYO, J. Jesús, “El control constitucional local: una inquietud permanente”, en *Iniciativa, Revista del Instituto de Estudios Legislativos de la Legislatura del Estado de México*, año II, número 6, enero-marzo del 2000, p. 139. Lo subrayado es nuestro.

⁵⁰⁸ Cfr., Idem.

⁵⁰⁹ Cfr. FIX-FIERRO, Héctor, “Poder Judicial en la reforma del Distrito Federal”, en *Diálogo y Debate*, ob. cit., p. 179.

El célebre Hans Kelsen afirma: “una Constitución a la que le falta la garantía de anulabilidad de los actos inconstitucionales no es plenamente obligatoria en su sentido técnico...”⁵¹⁰

Luego entonces, partiendo de la tesis de Kelsen, aun cuando pueda ser exagerada la expresión, podemos afirmar que, salvo Veracruz, los estados de la República carecen de Constitución.

El tópico que nos ocupa permite recordar las sabias palabras del juez John Marshall:

...O la Constitución es la Ley Suprema, que no puede ser variada por medios ordinarios, o está en el nivel de los actos legislativos ordinarios y, como cualquier disposición legislativa, puede ser alterada cuando a la legislatura le plazca alterarla. Si la primera posición de esta última alternativa es cierta, un acto legislativo contrario a la Constitución no es derecho; si la segunda es verdadera, las constituciones escritas son intentos absurdos del pueblo para limitar un poder que por su propia naturaleza es ilimitable.⁵¹¹

En este nuevo contexto, la reforma constitucional estatal no puede entenderse sino como un esfuerzo de la representación estatal por dar vida nueva y actualidad al texto que rige la vida institucional de las entidades federativas. La reforma constitucional se convierte en un medio para abrazar todos aquellos valores que los ciudadanos albergan y salvaguardan, y es a la vez un momento histórico para recoger las necesidades institucionales del

⁵¹⁰ Cfr., KELSEN, Hans, *La garantía jurisdiccional de la Constitución*, traducción de Rolando Tamayo y Salmorán, México, UNAM, 1974, p. 510.

⁵¹¹ Cfr., URDANIVIA F., Xavier Díez, ob. cit., p. 56.

estado frente a sí mismo, del estado frente a sus municipios, del estado frente a la Federación y sobre todo del estado frente a sus habitantes o nativos.⁵¹²

Mucho se ha dicho respecto a que las Constituciones estatales son sólo una copia del texto constitucional federal, y la realidad es que en la gran mayoría de ocasiones así es.

Desafortunadamente, “los estados han observado desde 1857 una actitud de imitación hacia las instituciones federales. Tan pronto como se crea o suprime una institución de la Constitución federal, se hace lo correspondiente en la mayoría.”⁵¹³

Es innegable la poca libertad que tienen las legislaturas estatales, pues su marco de actuación está bien delimitado por la Constitución federal. Ésta les indica cuál debe ser su forma de gobierno, qué pueden y qué no pueden hacer.

Gudiño Pelayo nos relata:

En mi experiencia jurisdiccional he podido apreciar cómo las Constituciones locales se desmerecen ante la judicatura federal. El juicio de amparo se limita a reparar las violaciones que hagan las autoridades legislativas respecto de la Constitución general, y en cuanto a las leyes y actos de las autoridades estatales, éstos podrán ser totalmente contrarios a las disposiciones de las Constituciones estatales, pero ello siempre será, para efectos del juicio de amparo, sólo un problema de legalidad y sólo podrá ser

⁵¹² Cfr., AMAR GONZÁLEZ HERRERA, José Aben, “El pacto federal y el control constitucional de los poderes locales por la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, en *Dialogo y Debate*, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, A.C., número 4, México, sin año de publicación, p. 140.

⁵¹³ Cfr., GONZALEZ OROPEZA, Manuel, “Fortalecimiento de los congresos locales” en *Iniciativa*, Año 2, Número 4, julio-septiembre 1999, p. 148.

estudiado con previa relación a los artículos 14 y 16 constitucionales...

...En el juicio de amparo las Constituciones locales quedan reducidas al tratamiento que se da a cualquier ley ordinaria federal o estatal. No se les da ningún tratamiento especial, preferente o diverso sino exactamente el mismo que se le da a cualquier otra ley ordinaria...

...Bajo esta óptica se analizan las Constituciones locales por los jueces del juicio de amparo.⁵¹⁴

Es lamentable, pero es una realidad lo que son las cartas locales para la jurisdicción federal, y qué mejor confesión que la de un ministro de la Corte. No es posible el trato ya relatado. Estamos en el momento oportuno para que sean las propias entidades las que procuren aún más sus Constituciones.

Precisamente, porque las violaciones a las Constituciones estatales son, para efectos del amparo, meras cuestiones de legalidad, los asuntos en que se plantee su interpretación, la indebida aplicación de alguna de sus disposiciones o la disconformidad de actos o leyes en relación con las mismas, en amparo indirecto en revisión son competencia de los tribunales colegiados, y no del pleno de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación. Por ello, la jurisprudencia del más alto tribunal sólo podrá ocuparse de su interpretación cuando decida ejercer la facultad de atracción, lo cual hasta ahora creemos que no ha sucedido.⁵¹⁵

⁵¹⁴ Cfr., Idem.

⁵¹⁵ Cfr., Ibídem, p. 141.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

7.1.4.2 Concepto.

¿Qué debemos entender por “control de la constitucionalidad local”?

Es importante enfatizar que no basta con el simple reconocimiento de los derechos que al individuo le fueron concedidos, ya que “la validez o positividad de un derecho necesita ser garantizada de algún modo”.⁵¹⁶

Al respecto, Tena Ramírez enfatiza, no obstante, que el respeto y observancia de la Constitución deben ser espontáneos y naturales; debe contar con mecanismos preventivos y reparadores a fin de evitar quebrantos a la normatividad constitucional; es decir, significa que todo régimen constitucional debe contar con medios para protegerlo contra posibles transgresiones, ya sea que éstas provengan de un mal entendimiento de los preceptos o del propósito deliberado de infringirlos.⁵¹⁷ El objetivo es contener a los poderes dentro de sus órbitas respectivas.⁵¹⁸

El control constitucional, en el sentido moderno, se debe a la genialidad del ilustre jurista vienés Hans Kelsen. Con él nació el concepto del tema que nos ocupa, a propósito de sus reflexiones, que quedaron plasmadas en el

⁵¹⁶ Cfr., RANGEL Y VÁZQUEZ, Manuel, “El control de la constitucionalidad de las leyes y el juicio de amparo de garantías en el estado federal”, en *La defensa integral de la Constitución*, México, Editorial Cultura, 1952, p. 360.

⁵¹⁷ Con carácter general expusieron James y Roberto Goldschmidt, interesantes ideas que perfectamente se pueden aplicar al campo del derecho constitucional, sobre la existencia de un *derecho justicial*, estimado como aquel que señala a determinados órganos del Estado la conducta que deben seguir, para imponer, si es preciso coactivamente, los mandamientos jurídicos, cuando no son observados voluntariamente por los destinatarios. A este derecho justicial, referido a las disposiciones constitucionales, pretendemos referirnos cuando hablamos de la “justicia constitucional”, concebida como el conjunto de procedimientos de carácter procesal, por medio de los cuales se encomienda a determinados órganos del Estado la imposición forzosa de los mandamientos jurídicos supremos, a aquellos otros organismos de carácter público que han desbordado las limitaciones, que para su actividad se establecen en la misma carta fundamental. FIX-ZAMUDIO, Héctor, “Veinticinco años de evolución de la justicia constitucional 1940-1965”, *Revista Jurídica Petróleos Mexicanos*, México, número 59-60, mayo-junio de 1993, p. 14.

⁵¹⁸ Cfr., MADRID HURTADO, Miguel de la, *Elementos de derecho constitucional*, México, Instituto de Capacitación Política del Partido Revolucionario Institucional, 1982, p. 471.

artículo que intituló *La garantía jurisdiccional de la Constitución*, que publicó en 1928.⁵¹⁹

Por control de la constitucionalidad en las entidades federativas debe entenderse el de fiscalización, intervención o mando que un órgano de gobierno, dotado de la autoridad necesaria, lleva a cabo sobre las funciones desarrolladas por otros entes de la estructura organizacional y sobre la ley fundamental y constitutiva de un Estado, cuyo propósito es mantenerla estable; también puede ser entendido como la fiscalización, intervención o mando que un órgano de gobierno, dotado de la autoridad necesaria, ejerce sobre el complejo total de leyes que comprenden los principios y las reglas por los que la comunidad está organizada, gobernada y defendida.

Así pues, las entidades federativas, y especialmente el Estado de México, debe crear mecanismos idóneos para controlar la constitucionalidad de las leyes locales. Debe ser tarea impostergable de cada estado de la República, pues ello “fortalecería la fuerza y vigencia de la Constitución estatal como norma jurídica”,⁵²⁰ “...el control de la constitucionalidad interno que cada entidad federativa se dé a sí misma, es el mejor y más sólido camino para lograr el fortalecimiento de la autonomía y el constitucionalismo estatal.”⁵²¹

7.1.4.3 Federalismo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Es a partir de la década de los 30 cuando se empieza a fortalecer la figura presidencial, lo que generó una subordinación casi incuestionada al presidente de la República y los titulares de los poderes y de las entidades federativas no podían actuar.

⁵¹⁹ Cfr., KELSEN, Hans, *La garantía jurisdiccional de la Constitución*, ob. cit., pp. 474 y ss.

⁵²⁰ Cfr., GONZALEZ OROPEZA, Manuel, “Fortalecimiento de los congresos locales” en *Iniciativa*, ob. cit., p. 150.

⁵²¹ Cfr., Idem.

Podemos decir que no fue hasta mediados de la década de los noventa cuando se empezó a promover el equilibrio en el ejercicio del poder público, a través de lo que se ha denominado *federalización*, que consiste en la descentralización de recursos y funciones a favor de las entidades federativas, con objeto de otorgarle mayor autonomía a sus decisiones interiores. La revisión del pacto federal implica la necesidad de establecer un orden supremo que oriente la actuación de los diversos órdenes políticos.⁵²²

Pero, afortunadamente, desde hace ya algunos años las circunstancias políticas han cambiado, y hoy las entidades federativas libran batallas cotidianas por recuperar y ejercer la autonomía que la propia Constitución federal les reconoce, y esto es muy sano, no sólo para el fortalecimiento del estado de derecho, del federalismo, sino para la misma población, que por lo regular recurre –después de los municipios– a las autoridades estatales para solicitar obras, servicios, atención para sus comunidades.

Algunos lo llaman "nuevo federalismo", otros preferimos referirnos a los esfuerzos por hacer realidad el federalismo de siempre, el federalismo sólo en textos cobran realidad.⁵²³ Federalismo que no es nuevo. Tal vez, en años recientes se haya renovado en parte la voluntad y haya habido al menos buenas intenciones, porque en realidad falta mucho por hacer en esa materia.

Coincidimos con Diego Valadés, cuando afirma que:

Un estado centralizador tiende, en la vida política moderna, a debilitarse. Entre mayor sea el número de atribuciones que concentre, mayor será la magnitud de presiones que deba

⁵²² Cfr., AMAR GONZÁLEZ HERRERA, José Aben, ob. cit., "El pacto federal y el control constitucional de los poderes locales por la Suprema Corte de Justicia de la Nación", en *Diálogo y Debate*, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, A.C., núm. 4, México, sin año de publicación, p. 103.

⁵²³ Cfr. GUDIÑO PELAYO, José de Jesús, "El control constitucional local, una inquietud permanente", ob. cit., p. 140.

soportar. El centralismo no tiene viabilidad, a menos que se traduzca en Estado represivo. La centralización hace que se propenda a la rigidez y al enfrentamiento cuando, por el contrario, los atributos del poder moderno son la negociación y la concertación.⁵²⁴

Los límites del centralismo están determinados por su propia impotencia. La centralización del poder, que fue importante para abrir los cauces del Estado moderno, se ha convertido en un factor de hermetismo del propio Estado. Por lo mismo, la centralización es un fenómeno caduco. A mayor concentración de facultades, mayor oposición generalizada.

El Estado contemporáneo es de carácter expansivo. Se tiende a la descentralización como una respuesta estratégica frente a la concentración de fuerzas sociales y económicas que se abatían sobre las fuerzas políticas del Estado centralizado.⁵²⁵

Los límites del centralismo están dados por la capacidad de asimilación del Estado a su entorno histórico y a las necesidades que plantea el porvenir. Esos límites traducen nuevos horizontes para el sistema federal. Ese sistema ya no es sólo el producto de intereses e incluso de convicciones, sino el resultado de necesidades modernas.⁵²⁶

El federalismo se ha convertido en un impulsor de la modernización del Estado. Los conceptos arcaicos de autoridad, cifrados fundamentalmente en el ejercicio sigiloso y monopólico del poder, tienen que ser drásticamente

⁵²⁴ Cfr., VALADÉS, Diego, "Los límites del constitucionalismo local", en *Estudios en homenaje al doctor Héctor Fix Zamudio. En sus treinta años como investigador de las ciencias jurídicas*, México, IJ-UNAM, 1998, tomo I, pp. 792-793.

⁵²⁵ Cfr., Idem.

⁵²⁶ Cfr., Ibídem, p. 793.

modificados para dar lugar a un ejercicio abierto y participativo del propio poder.⁵²⁷

Los límites del federalismo son los límites de la modernización. Frente a ambos se erige toda suerte de tendencias inmovilistas, estáticas, rígidas, propias de la organización centralizadora.⁵²⁸ A todos nos corresponde hacer algo, por modesto que sea, pero hacerlo y evitar esas tendencias.

Nuestro muy respetado maestro Pedro G. Zorrilla Martínez señalaba: “si se ha de llevar a los hechos el federalismo mexicano, previsto en las normas constitucionales, deberá procederse... a la descentralización política, es decir, a la cesión por parte del gobierno federal de atribuciones, recursos y poder, a los gobiernos de las entidades federativas; aunque signifique confesión de culpa, *ya que federalismo implica descentralización o no es federalismo en los hechos*; y este es nuestro caso”.⁵²⁹ La reflexión del maestro es muy representativa en la materia que nos ocupa.

Luego entonces, “para garantizar el federalismo debe respetarse, entre otras cosas, y tal vez en primer término, la autonomía de los estados. No me parece que se respete cuando sus actos, aun los que sólo inciden en su ámbito interno y respecto de los cuales pueden y deben resolver en definitiva, deben ser revisados por la Suprema Corte”.⁵³⁰

⁵²⁷ Cfr., Idem.

⁵²⁸ Cfr., Ibídem, pp. 792-793.

⁵²⁹ Cfr., ZORRILLA MARTÍNEZ, Pedro G., *ob. cit.*, p. 594. Las cursivas son nuestras.

⁵³⁰ Cfr., GUDIÑO PELAYO, José de Jesús, *Controversia sobre controversia. Discusión en torno al alcance de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en controversias constitucionales*, México, Porrúa, 2000.

Consideramos que lo que debe hacerse es “constituirmos en una democracia con una efectiva división de poderes y un vigoroso federalismo que haga fuerte al país (el todo), luego de hacer fuerte a los estados (las partes)”.⁵³¹

La esencia del estado federal mexicano radica en la distribución, en forma equilibrada, de los asuntos entre el orden federal y el orden local. Las circunstancias actuales nos permiten pensar que ha llegado el momento de fortalecer a los poderes judiciales de los estados, retornar a la fuente primigenia de nuestro federalismo, modernizar el sistema de impartición de justicia en bien del perfeccionamiento del Estado democrático de derecho.

7.1.4.4 El Constituyente de 1917.

Cuando se discutía el contenido del artículo 107 constitucional por el Constituyente de 1917, un grupo de legisladores defendieron enérgicamente la autonomía local y se pronunciaron en contra del monopolio que indebidamente ha ejercido la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En relación con este artículo, los diputados Heriberto Jara e Hilario Medina formularon el siguiente voto particular:

“Ciudadanos Diputados:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Una diferencia de apreciación sobre el papel del amparo garantizador de los derechos del hombre ha ocasionado este voto particular sobre el artículo 107 del proyecto que reglamenta los casos de procedencia de aquel juicio.

⁵³¹ Cfr., ÁLVAREZ, Mario I., “Apostillas al tema de la justicia”, en *Crónica Legislativa*, México, H. Cámara de Diputados, nueva época, año IV, número 4, agosto-septiembre de 1995, p. 105.

A reserva de ampliar nuestros razonamientos en la discusión del artículo, exponemos sucintamente nuestra manera de ver:

I. En las reglas del artículo 107 del proyecto se establece el amparo contra sentencias definitivas pronunciadas en juicio civiles y en juicios penales. Esto nulifica completamente la administración de justicia de los tribunales comunes de los estados porque la sentencia pronunciadas por éstos será atacada ante la corte mediante amparo; y sea que este alto tribunal confirme o revoque aquel fallo, tendrá el derecho de revisión sobre la justicia local, produciendo el desprestigio de ésta;

II. Los estados, por sus tribunales, deben sentenciar definitivamente los litigios y las causas criminales de los habitantes sometidos a su soberanía y no dejar nunca su justicia en manos ajenas, porque resultaría curioso que un estado que se llama soberano no puede impartir justicia;

III. La Constitución de 1824 tenía un principio que parece estar de sobra en una república federal; pero que hoy sirve para mostrar lo que debe ser la justicia en un estado. Este artículo dice así:

Artículo 160. El Poder Judicial de cada estado se ejercerá por los tribunales que establezca o designe la Constitución; y todas las causas civiles o criminales que pertenezcan al conocimiento de estos tribunales, serán fenecidas en ellos hasta su última instancia y ejecución de la última sentencia.

IV. No es un vano temor el de que con el sistema del artículo 107 del proyecto se nulifique la justicia social; es un hecho de experiencia que ningún litigante se conforme con la última sentencia del tribunal de un estado y que acuda siempre a la corte. De ahí ha venido la poca confianza que se tiene a la justicia local, el poco respeto que litigantes de mala fe tienen para ella y la falta bien sentida de tribunales regionales prestigiados. Y, en efecto, en el más alto tribunal de un estado nunca hay sentencias como definitivas, y así los juicios en realidad tienen cuatro instancias: la primera, la segunda, la súplica y el amparo.

Estas consideraciones y el afán de establecer de una manera sólida la infranqueable justicia local han obligado a los suscriptos miembros de la comisión a formular el presente voto, proponiendo a la aprobación de esta honorable Asamblea del artículo 107 en los términos siguientes:

Artículo 107. Todos los juicios de que habla el artículo anterior, se seguirán a petición de la parte agraviada, por medio de procedimientos y formas del orden jurídico que determinará una ley. La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto a la ley o acto que la motivare.

Sala de comisiones. Querétaro de Arteaga, 18 de enero de 1917.
Hilario Medina. Heriberto Jara.”⁵³²

⁵³² FIX-ZAMUDIO, Héctor, “artículo 107”, en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, 4ª ed., México, Porrúa, 1994, tomo X, pp. 547-548. Lo subrayado es nuestro.

Por otra parte, fue en la 55ª sesión ordinaria del constituyente, celebrada el 22 de enero de 1917, se suscitó un debate interesante en el que los legisladores ya citados y el diputado Meza defendieron en la máxima tribuna del país su postura. Por la brillantez, elocuencia y valentía de aquellos parlamentarios a continuación transcribimos algunos fragmentos de tan ejemplares discursos:

“El C. Medina: Señores diputados: para explicar debidamente la diferencia que hay entre el dictamen de la Comisión y el voto particular, se necesita entrar en materia...

Defiendo yo, y no sólo yo, sino también el señor diputado Jara, quien se ha compenetrado perfectamente de estos hechos... defendamos la justicia local, el prestigio de los tribunales locales...

... respetemos la soberanía local, la justicia 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.⁵³³

El C. Meza: Señores diputados: Con mucha extrañeza veo que se traen al debate todavía cuestiones de mayor o menor trascendencia. Después que se habló de la denominación oficial que debía darse al país, quedó perfectamente sentado que no éramos centralistas, y no puede ser de otra manera... Señores diputados: se ha venido combatiendo contra el centralismo... Debo, antes de todo, hacer justicia a los constituyentes de 57 al legislar sobre las garantías individuales; los constituyentes de 57 incurrieron en un error que siempre tuvo centralizada a la justicia...

⁵³³ Ibidem, p. 550.

Tenemos la jurisprudencia local muerta... vuelvo a repetir, el constituyente de 57 no quiso atropellar, señores diputados, al Poder Judicial de los estados; pero, repito, el espíritu *tinterillesco* cometió esta corrupción.”⁵³⁴

Y, añadía, el diputado Jara:

“Señores diputados... consigamos un respeto mayor para la justicia, consigamos un respeto mayor para la soberanía de los estados... El pacto federal lo entiendo a base de un respeto mutuo, a base de una verdadera concordia y no a base de invasión a la soberanía. Hemos venido luchando por conseguir la Soberanía estatal...”⁵³⁵

Como se observa fue, serio y contundente el apoyo que los diputados brindaron a los estados, y en especial a los tribunales locales de justicia. Finalmente, a pesar de los argumentos expuestos en dos agotadoras sesiones, el artículo 107 del proyecto fue aprobado por 139 votos a favor y 4 en contra, correspondientes a los ciudadanos Heriberto Jara (Veracruz), Hilario Medina (Guanajuato), Enrique Meza (Veracruz) y Benito Ramírez García (Veracruz).⁵³⁶

7.1.4.5 Necesidad de crear un órgano local encargado del control constitucional.

Ya en nuestros días debe destacarse que ningún estado de la República tiene una corte constitucional con las características que proponemos, aunque sí contemplan en sus respectivas legislaciones el conocimiento y la resolución

⁵³⁴ *Ibidem*, p. 551.

⁵³⁵ *Ídem*.

⁵³⁶ *Cfr.*, *Idem*.

de controversias constitucionales, que son resueltas por los diversos poderes locales, a saber.

- A) Controversias entre los poderes Legislativo y Ejecutivo en los estados de: Chihuahua, Morelos, Querétaro de Arteaga, Sinaloa y Veracruz-Llave.
- B) Controversias entre los poderes Ejecutivo y Judicial en los estados de: Baja California, Colima, Chiapas, Chihuahua, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz-Llave y Zacatecas.
- C) Controversias entre el Poder Legislativo y los municipios en los estados de: Colima, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Querétaro de Arteaga, Sinaloa, Tabasco y Veracruz- Llave.
- D) Controversias entre el Poder Ejecutivo y los municipios en los estados de: Baja California, Baja California Sur , Campeche, Colima, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Oaxaca, Querétaro de Arteaga , Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz-Llave, Yucatán y Zacatecas.
- E) Controversias entre el Poder Judicial y los municipios en los estados de: Baja California Sur, Guanajuato, Oaxaca y Zacatecas.⁵³⁷

Sin duda, son de reconocerse estos esfuerzos por parte de las entidades federativas para llevar un control constitucional local, aunque el objetivo es implementar un órgano jurisdiccional, como ya lo tiene Veracruz o, en su caso,

⁵³⁷ Cfr. ROSSAINZZ ESTRADA, Azol, "El Poder Judicial de los estados, controlador de las Constituciones locales", en Tesis de doctorado, Tlaxcala, México, 2000, p. 70.

un órgano autónomo, como proponemos para el Estado de México, que se encargue del control de la constitucionalidad; lo que se pretende es que los mexiquenses contemos con nuestra propia jurisdicción constitucional, con un tribunal especializado en la decisión de los conflictos de carácter *constitucional*⁵³⁸. Es menester enfatizar que esta tendencia es creciente es todo el mundo.⁵³⁹

Los estados podrían también crear procedimientos encaminados al examen previo o posterior, en abstracto o en concreto, de la regularidad y conformidad de las leyes y reglamentos estatales y municipales en relación con la Constitución estatal, creando para tal efecto un órgano especial o facultando a uno de los ya existentes. Podrían prever y regular mecanismos para la solución de conflictos internos, como ya se hace en varios estados.

La posibilidad de que los estados puedan remediar las fallas que se cometen en contra de las disposiciones de sus propias Constituciones, sin requerir para ello acudir, al menos en una primera instancia, a la potestad federal, fortalece el régimen estatal y la vigencia de la Constitución local como forma jurídica.

Los instrumentos de control interno que esas cartas pueden prever para remediar estas violaciones tienden una carretera que lleva al surgimiento de un constitucionalismo estatal fuerte, autosuficiente, comprensivo y altamente protector de su propia autonomía.

Por ello, estamos convencidos de que el control de constitucionalidad interno que cada entidad federativa se dé a sí misma ~~es~~ el mejor y más sólido

⁵³⁸ Cfr., FIX-ZAMUDIO, Héctor, "Veinticinco años de evolución de la justicia constitucional 1940-1965", en *Revista Jurídica Petróleos Mexicanos*, México, número 59-60, mayo-junio de 1993, p. 15.

⁵³⁹ Cfr., Idem.

camino para lograr el fortalecimiento de la autonomía y el constitucionalismo estatales.⁵⁴⁰

Manuel González Oropeza ha sostenido al respecto:

No existe control de la constitucionalidad estatal o judicial propio en los estados. Esto tampoco es culpa del sistema político, sino de una carencia de innovación política en las propias entidades federativas. Como consideran que estas cuestiones deben ser resueltas por la federación, los estados han sometido sus problemas de constitucionalidad local ante el Poder Judicial federal. En México no se ha desarrollado la garantía de la forma republicana de gobierno como en Estados Unidos. Por lo tanto, los estados deben establecer su propio control de constitucionalidad, pero en su lugar no han establecido ningún medio de protección para su propia Constitución.⁵⁴¹

Existen otras posturas interesantes, también muy respetables, como la del presidente de la legislatura del Congreso de Guanajuato, quien afirma que el control de la constitucionalidad estatal debe ser tarea principal de los tribunales superiores locales.⁵⁴²

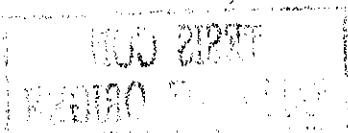
Con mayor contundencia:

El presidente de la Academia de Derecho Parlamentario, Miguel Ángel Camposeco Cadena, se pronunció por restringir la intervención del supuesto poder de jueces, magistrados,

⁵⁴⁰ Cfr., GUDIÑO PELAYO, José de Jesús, *ob. cit.*, p. 150.

⁵⁴¹ Cfr., GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, "División de poderes, federalismo y municipio en México", en *Estudios Parlamentarios del Congreso*, México, 1ª época, año 2, número 9, mayo-junio de 1997, p. 63.

⁵⁴² Cfr., AMAR GONZÁLEZ HERRERA, José Aben, *ob. cit.*, p. 111.



ministros y consejeros federales en el ámbito de la competencia de cada uno de los estados, y enfatizó que la transición política no significa dictadura federal, recalcó que los estados son libres y soberanos en lo concerniente a su organización y régimen interior y que las libertades políticas garantizadas por la Constitución federal sirven para limitar cualquier clase de actos o resoluciones pseudo jurídicas que signifiquen intervención o violación contra las soberanías políticas de los estados.

Joel Carranco, quien es impartidor de justicia federal, ha propuesto la creación de las supremas cortes locales, que conocerían de amparo en única instancia contra sentencias, resoluciones definitivas o laudos que pongan fin al juicio, dictados por tribunales judiciales administrativos, de trabajo o contenciosos locales, con base en un solo procedimiento para todos los asuntos.

Los juzgados de amparo locales, dotados de competencia para conocer exclusivamente del amparo biinstancial, por violaciones en el procedimiento o contra actos ejecutados fuera del juicio o dentro de él, cuando tales actos tengan sobre las personas o las cosas una ejecución que sea de imposible reparación.⁵⁴³

El conocimiento del amparo local propuesto por el maestro Carranco no daría lugar a una tercera instancia. Se trata de un juicio de amparo ventilado ante las supremas cortes locales y juzgados de amparo locales y de acuerdo con una ley de amparo local con disposiciones sencillas, fáciles de comprender y aplicar, evitando el tecnicismo rebuscado y burocrático del

⁵⁴³ Emitida por la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos en el Teatro de la República, Querétaro, Qro., el 10 de noviembre de 1994. *IVRISDICTIO*, Revista del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Querétaro, año III, número 8, diciembre de 1994, pp. 63 y ss.

amparo federal actual, que es muy difícil de entender y aplicar, haciéndolo inaccesible a las clases desprotegidas.

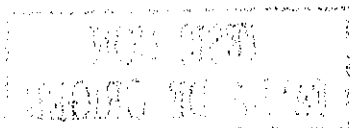
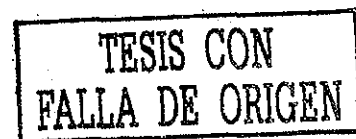
El amparo propuesto, según el maestro, conservaría los principios ya reconocidos de instancia de parte, relatividad de la sentencia, definitividad y otros.

Existe otra propuesta relacionada con el tópico abordado, que resulta muy interesante en gran parte por su contenido, pero además por provenir de los tribunales superiores de justicia de los estados, y por el contexto histórico en que se presenta. Es la Declaración de Querétaro,⁵⁴⁴ que recoge el sentir generado a partir del centralismo judicial. En este documento se exponen las razones, condiciones y diagnóstico de la impartición de justicia en México, que culmina con un proyecto de reforma constitucional con el propósito de remediar la insatisfacción de los órganos judiciales locales, caracterizada por enfatizar aspectos jurídicos, políticos y de técnica procesal.

Esta declaración sintetiza sistemáticamente los argumentos vigentes en favor del federalismo judicial, que de acuerdo con el citado documento quedan enmarcados en los siguientes rubros:

- a) Vigencia del estado de derecho.
- b) Actualizar las instituciones jurídicas.
- c) Garantizar el acceso efectivo a la justicia.
- d) Eliminar desigualdades procesales por cuestiones económicas.
- e) Simplificar trámites en la sustanciación de los juicios.

⁵⁴⁴ Cfr., AMAR GONZÁLEZ, ob. cit., pp. 415-424.



- f) Dejar a los tribunales de los estados la última palabra en los negocios de su competencia, salvo cuando las controversias versen sobre cuestiones constitucionales.
- g) Dar sentido al pacto federal.
- h) La descentralización jurídica hace indispensable también la descentralización de recursos humanos y materiales.
- i) La justicia local se ha convertido en maquiladora de la justicia federal, propiciando el demérito y menosprecio de los poderes judiciales de los estados.
- j) Datos estadísticos de 1992 revelan que el 77% de los amparos casación contra los tribunales locales fueron sobreseídos.⁵⁴⁵

Resulta muy trascendente esta declaración, ya que deriva de una reflexión conjunta de los tribunales superiores de justicia de los estados, quienes están estrechamente ligados con la problemática producida por el actual sistema judicial.

Si bien nuestra propuesta no pretende en una primera etapa convertir a la Corte Constitucional mexicana en un tribunal de casación, resulta básica la declaración analizada porque coincide en lo general con nuestra propuesta en el sentido de crear un juicio de amparo local y la creación de un órgano estatal encargado de la revisión de la constitucionalidad de las leyes estatales, pero sobre todo, porque es defensora de la justicia local.

Han existido pronunciamientos similares, como en el estado de Morelos, en donde el presidente del Tribunal Superior de Justicia de esa entidad en forma categórica expresó que el Poder Judicial de la Federación debe dejar de ver a los tribunales de justicia locales como "órganos a los que siempre debe

⁵⁴⁵ Cfr., Idem.

estar corrigiendo, y reconocerles la mayoría de edad”,⁵⁴⁶ pugnando por que se creen las cortes constitucionales estatales con el propósito de aligerar la carga jurisdiccional a los tribunales de la Federación.

Este tema fue planteado en el Congreso Nacional de Juristas que se realizó en Mérida, Yucatán, en noviembre del 2000. En dicho Congreso se analizaron las propuestas de reformas a la Ley de Amparo, y donde se apreció el consenso con el resto de los presidentes de los poderes judiciales locales.

El magistrado González Cianci fue claro y contundente al afirmar que “Los Tribunales locales no somos menos, quizá la diferencia es que tenemos menos salario, pero nada más”.⁵⁴⁷

Así pues, se observa que existe la presión, la exigencia legítima de los administradores de la justicia local, para que, como se afirmó, se les dé “la mayoría de edad”, y por ende, se puedan crear órganos jurisdiccionales o autónomos para que se encarguen del control de la constitucionalidad local.

Sería conveniente que las entidades federativas implementaran un sistema de control constitucional de leyes preventivo; es decir, no esperar a que la violación constitucional, por normas contrarias a la ley fundamental, se actualice con las implicaciones que conlleva.

⁵⁴⁶ Cfr., “Insiste ministro de Morelos en la creación de cortes estatales”, 10 de noviembre de 2000, p. 15.

⁵⁴⁷ Cfr., Idem.

7.2 EL CONTROL JUDICIAL DE LA CONSTITUCIONALIDAD LOCAL

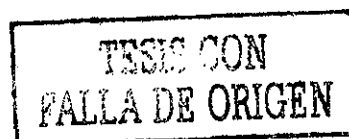
7.2.1 La Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del estado de Veracruz-Llave

Un elemento fundamental para la existencia de un auténtico estado de derecho es el desempeño expedito, honesto, eficiente e imparcial de la función judicial, a través de la cual todo Estado cumple con su importante misión de impartir justicia. Con base en esta premisa, el Proyecto busca que la razón máxima y primera de todo poder sea el derecho, representada por la supremacía de la Constitución local y las leyes que de ella emanen.⁵⁴⁸

La Constitución veracruzana otorga al Poder Judicial nuevas y trascendentes atribuciones, como las de salvaguardar la supremacía de la Constitución e interpretarla; anular las leyes que la violen, y garantizar los derechos que el pueblo de Veracruz se reserve, mediante un juicio de protección de derechos humanos. Con la Constitución de Veracruz se instauró por primera vez en estado alguno de la República, un auténtico control de la constitucionalidad a nivel local y un medio local de protección de derechos humanos.

La multicitada carta local establece que la Constitución y las leyes federales, así como los tratados internacionales, la Constitución de Veracruz y las leyes que de ella emanen, serán la ley suprema en el estado. Como sustento procesal indispensable al principio de supremacía constitucional, se crea una Sala Constitucional y tres figuras de control constitucional, que son: la acción de inconstitucionalidad, la controversia constitucional y, como novedad, no sólo

⁵⁴⁸ Cfr., "Dictamen legislativo del Congreso del estado de Veracruz respecto a la iniciativa presentada por el ejecutivo del estado", en *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave*, p. 23.



local, sino incluso nacional, la acción por omisión legislativa.⁵⁴⁹ Por ende, se garantiza así, que toda ley o acto emanado de los poderes se apegue estrictamente a la Constitución en beneficio último de los gobernados.

Ya con más detalle podemos observar que en la reforma al artículo 64 destaca el “control constitucional” de la carta de la entidad, reafirmandose con ello su supremacía constitucional en el ámbito local. El control es atribución de una Sala Constitucional “integrada por tres magistrados y adscrita al Tribunal Superior.”⁵⁵⁰

La competencia de la Sala⁵⁵¹ es la siguiente:

1. Interpretar la Constitución local, a fin de salvaguardar los derechos humanos de sus gobernados contra leyes inconstitucionales, provenientes de la Cámara de Diputados, del Poder Ejecutivo, o de los titulares de las dependencias o de las entidades de la administración pública estatal o municipal, así como de los organismos autónomos del estado.
2. Conocer y resolver en instancia única, las resoluciones dictadas por el Ministerio Público cuando versen:
 - a) Sobre la reserva de la averiguación previa;
 - b) El no ejercicio de la acción penal o de su desistimiento.
3. Sustanciar cualesquiera de los tres procedimientos siguientes:
 - a) Los relativos a las controversias constitucionales:

⁵⁴⁹ Cfr., *Ibíd.*, p. 24.

⁵⁵⁰ Cfr., “Exposición de Motivos . . .”, *ob. cit.*, p. LVIII

⁵⁵¹ Cfr., *Ibíd.*, pp. LIX y LX y 47-50, en este mismo documento.

- Sobre controversias que se susciten entre dos o más municipios;
- Sobre controversias que se susciten entre uno o más municipios y el Poder Ejecutivo y Legislativo;
- Sobre controversias que se susciten entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo;

Con la determinación de que si dicha controversia versa sobre disposiciones de carácter general de alguno de los Poderes Legislativo o Ejecutivo, o de los ayuntamientos, y la resolución del Pleno del Tribunal Superior de Justicia las haya declarado inconstitucionales por las dos terceras partes de sus miembros, dicha resolución tendrá efectos generales; sin embargo, quedan a salvo los derechos del órgano que considere trastocada su esfera jurídica con senda determinación a fin de que promueva la controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia del país.⁵⁵²

b) Los que versen sobre las acciones de inconstitucionalidad:

Cuando el gobernador del estado o cuando menos la tercera parte de los miembros del Congreso impugnen leyes o decretos contrarios a la Constitución, dentro de los treinta días siguientes a su promulgación y publicación, en el entendido de que las resoluciones dictadas por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado tendrán efectos generales si hubieran sido aprobadas por las dos terceras partes de sus miembros, no

⁵⁵² Cfr., Idem.



pudiéndose aplicar retroactivamente excepto cuando se trate de asuntos penales que conlleven algún beneficio al inculpado.⁵⁵³

- c) Los que se refieran a una omisión legislativa.

Esta acción tiene como fin una forma adicional de mantener y sostener el principio de supremacía constitucional, a través del otorgamiento del derecho de acción en esta materia al gobernador del estado o cuando menos a la tercera parte de los ayuntamientos, cuando alguno de éstos considere que el Congreso haya sido omiso en la elaboración y expedición de alguna ley o decreto, y que precisamente dicha carencia, al menoscabar la vigencia integral y cabal de la Constitución, afecte su debido cumplimiento en la vida común de los poderes y ciudadanos veracruzanos.

Declarada la omisión, el Tribunal Superior de Justicia lo comunicará inmediatamente al presidente del Congreso y al gobernador del estado, para que *“en un plazo que comprenda dos períodos de sesiones ordinarias, el Congreso expida la ley o decreto de que se trate”*. Si no se hiciera así, el Tribunal Superior de Justicia podrá dictar las bases a que deba sujetarse la autoridad ejecutora, en tanto se expide el ordenamiento de que se trate.⁵⁵⁴

En los casos que por la trascendencia del asunto se vislumbre que podría someterse a la consideración del Pleno del Tribunal Superior del Justicia del Estado, éste queda facultado para emitir proyectos de legislación definitiva.

⁵⁵³ Cfr. Idem.

⁵⁵⁴ Cfr. Idem.

Ésta, sin duda, es una verdadera innovación en nuestro país, no sólo en el ámbito local, sino a nivel nacional.

4. Emitir respuesta fundada y motivada a las cuestiones que le dirijan los jueces del estado acerca de la constitucionalidad de una ley local, o bien, respecto de la aplicación de una ley relacionada con el procedimiento del cual tengan conocimiento. En este caso, en tanto la Sala Constitucional no emita su resolución al caso concreto, el procedimiento quedará en suspenso. Además, podrá observarse que esta forma de atender la petición de los jueces, así como la atribución que la carta ha consignado en su favor, acentúa el control difuso de la Constitución local y reafirma, en consecuencia, el principio de su supremacía.

Julio Enríquez Uscanga destaca una característica de la reforma a la carta local. Afirma que “el control de constitucionalidad, es un control que tiene un carácter coactivo y tiene como fundamental la anulación del acto o de la norma inconstitucional. En el supuesto de que el órgano responsable de la emisión de la norma incumpla la resolución vertida por la Sala Constitucional, el desacato será considerado un ilícito.”⁵⁵⁵

Quizá, ahora podemos afirmar que, según y conforme a las nuevas atribuciones del Poder Judicial en el estado de Veracruz, son los actuales señores del derecho, pues en ellos se condensan la ley, los derechos de los gobernados y la justicia.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

⁵⁵⁵ Cfr., ENRÍQUEZ USCANGA, Julio B., ob. cit., versión contenida en CD. Room.

7.2.2 La creación de la sala constitucional del Estado de México, como una opción más para el control de la constitucionalidad local.

La creación de la sala constitucional del estado de Veracruz representa un gran avance en materia de control constitucional local, deja huella profunda en la materia, se sienta un precedente importante y deja el camino abierto para que el resto de las entidades federativas continúen construyendo lo que aún falta por hacer en el tema que nos ocupa. Veracruz, justamente, tendrá siempre el mérito.

Aunque también hay quienes en diversas investigaciones y foros académicos se habían pronunciado y propuesto la creación de salas constitucionales locales u órganos que tuvieran como misión el control constitucional de las entidades federativas, quienes también merecen un reconocimiento especial.

Por ejemplo, Diego Valadés y Jorge Madrazo, quienes en el Cuarto Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional presentaron una interesante ponencia denominada *Anteproyecto de Constitución Política para una entidad federativa*, a saber:

Artículo 55. El Supremo Tribunal de Justicia se compondrá de siete magistrados propietarios. Habrá tres magistrados suplentes, quienes además integrarán la sala constitucional. Funcionará en Pleno y dividido en tres salas. Uno de los magistrados propietarios, quien no integrará sala, será el Presidente del Tribunal.

Artículo 57. Corresponde a la Sala Constitucional conocer y formar proyectos sobre la acción, recurso y consultas de

constitucionalidad de las leyes locales, proyectos que deberán someter, para su decisión final, al Pleno del citado Tribunal.

A) La acción de inconstitucionalidad procederá contra las disposiciones locales de carácter general que sean contrarias a las normas de la presente Constitución. En su caso, la resolución declarará la inconstitucionalidad de la disposición impugnada y la privará de sus efectos para el caso concreto de que se trate. La referida resolución se ajustará, en su caso, a la jurisprudencia que establezcan los tribunales del Poder Judicial de la Federación, en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

B) Podrá interponerse recurso de revisión contra las resoluciones de los juzgados de primera instancia, menores, las otras dos Salas del Supremo Tribunal y las del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, contra las que no procedan recursos ordinarios, cuando, a juicio del recurrente, se hubiese aplicado en esas decisiones y en su perjuicio, una ley local contraria a esta Constitución. El desechamiento del recurso por notoria falta de fundamento determinará la imposición de una multa al recurrente, a su abogado o a ambos.

C) Los jueces y tribunales del Estado podrán consultar a la Sala Constitucional cuando tengan duda sobre la constitucionalidad de la ley local aplicable a los procesos concretos de los que conozcan, la que tendrá el deber de producir la respuesta correspondiente.



Asimismo será atribución de la Sala Constitucional conocer y resolver, en forma sumaria, de los conflictos que se susciten entre cualquiera de los Poderes del estado y un ayuntamiento.

Las sentencias del Pleno en materia constitucional se publicarán en el órgano oficial "El estado de (), con los votos particulares si los hubiere. Tendrán valor de cosa juzgada a partir del día siguiente de su publicación y no cabrá recurso alguno contra ellas.⁵⁵⁶

Como podemos observar, varias de las facultades del pleno del Tribunal Superior de Justicia y de la sala constitucional de Veracruz coinciden con las propuestas que hace casi diez años formularon Valadés y Madrazo. Por ello consideramos que es justo también reconocer a respetables investigadores de nuestra máxima casa de estudios, por sus inquietudes y su visión.

Seguramente NO faltó hace una década quien haya tildado la propuesta de "inalcanzable". Veracruz ya puso el ejemplo. El Estado de México podría ser la segunda entidad federativa que implementara una sala constitucional en su Tribunal Superior de Justicia con una misión y competencia similares.

7.2.3 La sala constitucional mexiquense.

Consideramos que en esta etapa de nuestra investigación hemos justificado la creación de un órgano local cuya función sea el control de la constitucionalidad estatal.

⁵⁵⁶ Cfr., VALADÉS, Diego y Jorge Madrazo, "Anteproyecto de Constitución Política para una entidad federativa", en *IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, IJ-UNAM, p. 192. Lo subrayado es nuestro.

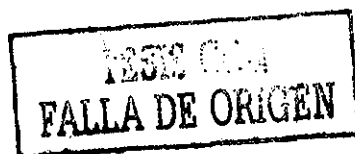
En el Estado de México bien se podría retomar la experiencia veracruzana y establecer lo que sería la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia, y así convertir al Poder Judicial mexiquense, en una especie de Tribunal Constitucional con facultades para conocer de la constitucionalidad de leyes, reglamentos y demás disposiciones locales; de conocer y resolver lo que sería el juicio de amparo local en favor de los gobernados; de resolver las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, entre otros.

Aunque es obligado aclarar que no se trata de copiar las figuras y las instituciones de otros países o estados, como es el caso de Veracruz, aun cuando así fuera, Alan Watson, en su *Legal Transplants. An Approach to Comparative Law*, lo justifica, porque “además de que difícilmente hay alguna institución que se haya inventado desde la nada. La recepción y la imitación han sido la vía privilegiada de la evolución histórica del derecho”.⁵⁵⁷

Así pues, concluimos que la creación de la sala constitucional en el Estado de México sería una muy buena alternativa para establecer el control de la constitucionalidad mexiquense aunque, como bien lo afirma Héctor Fix-Fierro, la tendencia general en el derecho comparado es la de crear un órgano fuera del Poder Judicial, es decir, que sea autónomo.⁵⁵⁸ Por ello, en los siguientes apartados insistiremos y justificaremos nuestra tesis de crear la corte constitucional en el Estado de México.

⁵⁵⁷ Cfr., WATSON, Alan, *Legal Transplants. An Approach to Comparative Law*, Edimburgh, Scottish Academic Press, 1974, p. 95, *apud* FIX-FIERRO, “La administración de justicia en México”, en *Revista Ameinape*, Asociación Mexicana de Egresados del INAP de España, A.C., número III, enero-junio, 1997, p. 81.

⁵⁵⁸ FIX-FIERRO, *Revista Ameinape*, *ob. cit.*, p. 85.



7.2.4 La competencia del Congreso⁵⁵⁹ local.

La función más importante de las legislaturas locales es la discusión y aprobación de las adiciones, modificaciones, derogaciones y creación de leyes que regulen la conducta externa de los habitantes de su entidad federativa, así como que normen el funcionamiento y la operatividad de los órganos de gobierno estatales y municipales.⁵⁶⁰

Los poderes federales tienen, con exclusión de los poderes de los estados, las facultades explícitas e implícitas que, en jurisdicción “singular” o “dual”, les concede la Constitución. Los poderes locales tienen las facultades que les concede su propia Constitución y no les niega, por exclusión o prohibición, la Constitución general y las que ésta, directamente, les confiere.⁵⁶¹

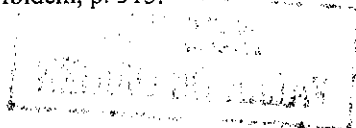
Al existir —comúnmente— una coincidencia en principios y formas de gobierno entre la Federación y los gobiernos locales, estos últimos cuentan con un órgano legislativo representado por una Cámara de Diputados, encargada de la elaboración de leyes y la deliberación de los problemas de la localidad. Así, la Constitución de la entidad delinea la integración y facultades de la cámara.

En México, la producción legislativa de las entidades federativas corresponde a las legislaturas locales o congresos estatales, que es la

⁵⁵⁹ La voz “Congreso” deriva del latín *congressus*, cuyo significado puede interpretarse como *el conjunto de órganos que integran el Poder Legislativo*. Cfr., MACHADO SCHIAFFINO, Carlos, “Congreso”, ob. cit., “Legislatura” significa *el tiempo durante el cual funcionan los cuerpos legislativos*. Cfr., *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*, 21ª. ed., Madrid, Espasa Calpe, 1992, tomo II, p. 1240. La voz “Congreso” tiene como sinónimos las siguientes palabras: “junta, asamblea, convención, conferencia, reunión, concilio, cámara, parlamento, cortes, senado, diputación.” CORRIPIO, Fernando, “Congreso”, Cfr., *Diccionario Abreviado de Sinónimos*, Barcelona, Bruguera, 1980, p. 114.

⁵⁶⁰ Cfr., GÁMIZ PARRAL, Máximo N., “Poder Judicial”, *Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas*, 2ª. ed., México, IJ.-UNAM, 2000, p. 280.

⁵⁶¹ Cfr., *Ibidem*, p. 315.



denominación que reciben en nuestro sistema federal los órganos encargados de realizar la función legislativa.

En el orden legislativo debemos tener presente que el artículo 124 de esta Constitución aporta la regla general para distribuir la competencia entre la Federación y los estados, al establecer que las facultades no expresamente reservadas para los funcionarios federales se entenderán reservadas para los estados, lo que se conoce también como facultades residuales.⁵⁶² Ello, sin perjuicio de las atribuciones reservadas a los municipios por el artículo 115, aunque deban sujetarse a las bases que fijen las Legislaturas de los estados.⁵⁶³

Aunque la tesis central de este trabajo reside en la necesidad de crear una corte constitucional en el Estado de México, como un órgano que tenga como misión el control de la constitucionalidad de leyes locales de la citada entidad, hay quienes afirman que se podrían invadir facultades otorgadas a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual en realidad se limita a los asuntos que se planteen con motivo de violaciones a disposiciones constitucionales del orden federal, tal y como se estableció en la tesis número XLIV/96, la cual, por su importancia citamos:

Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo: III, Marzo de 1996, Tesis: P. XLIV/96, Página: 320

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

⁵⁶² Cfr., MÁRQUEZ RÁBAGO, Sergio R., *ob. cit.*, p. 38.

⁵⁶³ En los Estados Unidos de América, todas las facultades se consideran como recurrentes para el gobierno federal y locales. Cfr., ZORRILA MARTÍNEZ, Pedro G. "La Constitución como paradigma", en *El significado actual de la Constitución*. México, UNAM, p. 595.

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES ENTRE UN ESTADO Y UNO DE SUS MUNICIPIOS. A LA SUPREMA CORTE SOLO COMPETE CONOCER DE LAS QUE SE PLANTEEN CON MOTIVO DE VIOLACIONES A DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES DEL ORDEN FEDERAL.

Para determinar los planteamientos cuyo conocimiento corresponda a esta Suprema Corte, propuestos mediante la acción de controversia constitucional suscitada entre un Estado y uno de sus Municipios, debe tomarse en consideración que los artículos 105, fracción I, inciso i) de la Constitución General de la República y 10, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, limitan su competencia a aquellas controversias que versen sobre la constitucionalidad de los actos o disposiciones generales impugnados, desprendiéndose de ahí que se trata de violaciones o disposiciones constitucionales del orden federal. Por lo tanto, carece de competencia para dirimir aquellos planteamientos contra actos a los que se atribuyan violaciones a la Constitución del Estado o a leyes locales cuyo remedio corresponde establecer al Constituyente local o a las Legislaturas de los Estados.

Controversia constitucional 3/93. Ayuntamiento de San Pedro Garza García. 6 de noviembre de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Jorge Careño Rivas.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el dieciocho de marzo en curso, aprobó, con el número XLIV/1996, la tesis que

antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a dieciocho de marzo de mil novecientos noventa y seis.⁵⁶⁴

Los razonamientos vertidos en la tesis arriba transcrita fueron de gran valía para el Congreso del estado de Guanajuato, dentro de la controversia constitucional 34/97, promovida en su contra por el Consejo del Poder Judicial, en virtud de la designación de un magistrado del Supremo Tribunal de Justicia, cuyo nombramiento el accionante estimó inconstitucional.⁵⁶⁵

Por otra parte, es importante destacar lo que el artículo 40 de nuestra carta magna estipula:

Art. 40.- 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.

De esta manera, podemos concluir que el Congreso del Estado de México tiene competencia para crear la corte o un tribunal constitucional del Estado de México. Nuestra Suprema Corte es clara en la citada tesis de jurisprudencia.

Aunque sería saludable una adición a la carta magna para que la creación de un órgano de esta naturaleza no tuviera cuestionamiento constitucional alguno, vale recordar que cuando surgieron los tribunales de lo contencioso administrativo, fueron cuestionados por su inconstitucionalidad; para la creación de una sala constitucional dependiente del Tribunal Superior

⁵⁶⁴ Cfr., "Jurisprudencia y tesis aisladas 1917-1999", en *ius9*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1999.

⁵⁶⁵ Cfr., AMAR GONZÁLEZ HERRERA, ob. cit., p. 110.



de Justicia, no cabe la menor duda que bastaría con una adición a nuestra carta local.

Por último, consideramos necesario citar el punto de vista del maestro Fix-Zamudio, quien se ha cuestionado:

¿Pueden crear las entidades federativas tribunales distintos a aquellos ... que señala expresamente la Constitución? A nuestro parecer, la respuesta debe ser afirmativa, toda vez que por disposición del artículo 124 constitucional, las entidades federativas pueden regular una variedad de materias en sus órdenes jurídicos, algunas de las cuales pueden requerir de órganos jurisdiccionales para la resolución de las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las disposiciones creadas. En todo caso, subsisten ciertas limitaciones para la creación de tales órganos, las cuales, sin embargo, una vez salvadas, permitirán la válida creación de tribunales. Entre las limitaciones más importantes estarían:

- a) El que tales órganos no tuvieran un carácter especial (artículo 13);
- b) El que los órganos creados satisficieran los contenidos del párrafo segundo del artículo 17;
- c) que con ellos no se diera lugar a la existencia de más de tres instancias en los asuntos del orden penal (artículo 23), y
- d) el que mediante su creación no se invadieran las atribuciones conferidas a la federación”.⁵⁶⁶

⁵⁶⁶ Cfr., FIX-ZAMUDIO, Héctor y COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 152.

7.2.5 El concepto de Corte Constitucional.

7.2.5.1 El Concepto de Cortes.

“Cortes”, de *Corts*, expresión romanceada de *Curia*, es el término tradicional, nacido con la misma institución, con que se designan las asambleas representativas en España. Con dicho término se conocen por antonomasia las instituciones representativas surgidas en la Edad Media en los diversos “reinos”, Castilla, Aragón, Cataluña, Valencia y Navarra. Por extensión se han comprendido bajo dicho término las asambleas representativas de los siglos XIX y XX, a partir de las Cortes de Cádiz, que reivindicaron la tradición española de ese término.⁵⁶⁷

Con el término “Cortes” se le designa al cuerpo legislativo compuesto de los representantes de la nación;⁵⁶⁸ es la voz con que se conocen en España las asambleas políticas nacionales.⁵⁶⁹ Es la expresión con que se designa al Parlamento; es también un órgano representativo del pueblo.⁵⁷⁰

En España se conoce a las Cortes Generales como un órgano constitucional de carácter representativo, y se componen de dos asambleas parlamentarias: el Congreso de los Diputados y el Senado.⁵⁷¹

⁵⁶⁷ Cfr., SÁNCHEZ AGESTA, D. Luis, *Nueva Enciclopedia Jurídica*, F., Barcelona, Seix Editor, 1953, tomo V, p. 827.

⁵⁶⁸ Cfr., GARRONE, José Alberto, *Diccionario Jurídico*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, p. 550.

⁵⁶⁹ Cfr., *Enciclopedia Jurídica Omeba*, Buenos Aires, Editorial Argentina, 1936, p. 320.

⁵⁷⁰ Cfr., RIBÓ DURÁN, Luis, *Diccionario de Derecho*, Barcelona, Bosch, 1987, p. 828.

⁵⁷¹ Cfr., *Enciclopedia Jurídica Básica*, Enciclopedias Jurídicas, Madrid, Civitas, volumen II, 1995.

7.2.5.2 El Concepto de Corte.

En América, el citado concepto se usa más con la denominación de Tribunal de Justicia.⁵⁷²

Existen diversos tipos de corte, a saber: corte administrativa de apelación; de casación; de apelación; de cuentas; de disciplina presupuestal financiera; de jurados; de justicia de las comunidades europeas; de seguridad del Estado; europea de cuentas; europea de los derechos del hombre; internacional de justicia; permanente de arbitraje; permanente de justicia internacional; y regional de cuentas, entre otras.⁵⁷³

Desde luego, también tenemos a la corte suprema, que es el más alto tribunal de justicia de una nación.⁵⁷⁴ De igual forma, la suprema corte de justicia, que es el más alto organismo del Poder Judicial de un país.⁵⁷⁵

7.2.5.3 El Concepto de Corte Constitucional.

Es la Suprema Corte quien guarda la Constitución. Por lo general, una corte suprema es la que mantiene la unificación de la interpretación de la Constitución de un país.⁵⁷⁶

“La Corte Constitucional es un contralor de la constitucionalidad de las leyes, es un Tribunal que sopesa, que hace juicio de los actos del Congreso como

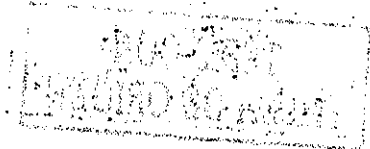
⁵⁷² Cfr., PALOMAR DE MIGUEL, JUAN, *Diccionario para juristas*, México, Ediciones Mayo, 1981, p. 334.

⁵⁷³ Cfr., RAYMOND GUILLÉN, Jean Vicent, *Diccionario Jurídico*, Temis, pp. 111-113.

⁵⁷⁴ Cfr., FERNÁNDEZ DE LEON, Gonzalo, *Diccionario Jurídico*, Temis, p. 148.

⁵⁷⁵ Cfr., PALOMAR DE MIGUEL, JUAN, *Diccionario para Juristas*, ob. cit., p. 334.

⁵⁷⁶ Cfr., RENATO SALAZAR, Diego, *Diccionario de Derecho Político y Constitucional*, Ed. Librería del Profesional.



legislador, para determinar si una ley se adecua o no a la Constitución de la República y su resolución tiene efectos de derogatoria general de la ley".⁵⁷⁷

Jorge Mario García Laguardia consiente que el órgano encargado de la constitucionalidad de las leyes debe estar orientado a contener a los diversos poderes dentro del ámbito de sus respectivas competencias y limitarlos, en forma simultánea, en el ejercicio del poder.⁵⁷⁸

Algunos autores argentinos, entre ellos Juan Carlos Rébora, definen a la corte constitucional como "...el órgano del estado vigilante de los diversos medios de defensa, de protección o de reintegración de los derechos, de las libertades o de las condiciones de existencia que constituyen el reducto individual".⁵⁷⁹ Juan Francisco Linares y Carlos Sánchez Viamonte coinciden con la definición.

La corte constitucional es el órgano especializado creado por el Estado. Debe tener por objeto garantizar la regularidad de las funciones estatales y la anulación del acto considerado inconstitucional,⁵⁸⁰ es decir, las leyes atacadas de constitucionalidad.⁵⁸¹ El cometido de este órgano público será el de verificar que el contenido de las normas creadas y aun las ya establecidas estén conformes con los dispositivos constitucionales, so pena de estar viciadas de invalidez,⁵⁸² determinándose, además, el procedimiento específico que ha de

⁵⁷⁷ Concepto vertido en el proyecto de Constitución presentado al Congreso de la República de Guatemala el 2 de febrero de 1965 por el presidente de la Comisión de Constitución del Congreso. Cfr., GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario, "La Corte de Guatemala", en *Tribunales Constitucionales y defensa del orden constitucional. Cuadernos Constitucionales, México-Centroamérica*, México, UNAM-Corte de Constitucionalidad de Guatemala. Procurador de Derechos Humanos de Guatemala, número 8, 1994, pp. 37 y 38.

⁵⁷⁸ Cfr., GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario, *La defensa de la Constitución*, México, UNAM, 1983, p. 13.

⁵⁷⁹ Cfr., REBORA, Juan Carlos, *El estado de sitio y la ley histórica del desborde institucional*, Buenos Aires, Universidad de La Plata, 1935, p. 99.

⁵⁸⁰ Cfr., *Ibidem*, p. 489.

⁵⁸¹ Cfr., *Ibidem*, p. 493.

⁵⁸² Cfr., KELSEN, Hans, "Dinámica jurídica", en *La teoría pura del derecho*, 9ª ed., traducción de Roberto J. Vernengo, México, Porrúa, 1997, pp. 146-147.



seguirse para reparar la violación,⁵⁸³ con la salvedad de que no debe ser ninguno de los poderes en que se encuentra dividida la soberanía, sino otro distinto de ellos.⁵⁸⁴

7.2.5.4 Su autonomía.

En primer término, es necesario subrayar que, para que un tribunal pueda ser considerado como constitucional, es preciso también que sea en el propio texto constitucional donde venga regulada “su organización, funcionamiento y atribuciones, colocándose fuera del alcance de los poderes públicos que el Tribunal está encargado de controlar. Ello supone, pues, la inclusión de las disposiciones necesarias en la misma Constitución, así como la autonomía estatutaria, administrativa y financiera de la institución, y garantías de independencia para los miembros”.⁵⁸⁵

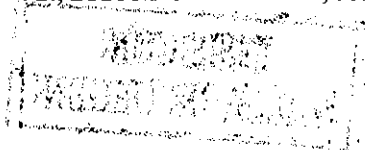
Joaquín Brage Camazano, maestro en la Facultad de Derecho en la Universidad de Santiago de Compostela, realizó un interesante estudio acerca de nuestro máximo tribunal, que creemos interesante. Argumenta el maestro: “... He aquí justamente, el talón de Aquiles de la Suprema Corte de Justicia mexicana, para ser considerada un verdadero Tribunal Constitucional: la atribución de competencias que hacen entrar a dicho Tribunal en el ámbito de la simple legalidad, distrayéndolo de su papel como órgano de la constitucionalidad”.⁵⁸⁶

⁵⁸³ Cfr., KELSEN, Hans, *La garantía jurisdiccional de la Constitución*, traducción de Rolando Tamayo y Salmorán, México, UNAM, 1974, pp. 500 y ss.

⁵⁸⁴ Cfr., *Ibidem*, p. 490.

⁵⁸⁵ Cfr., LOUIS FAVOREAU, *Los tribunales constitucionales*, traducción de Vicente Villacampa, Barcelona, Ariel, 1994, *apud* BRAGE CAMAZANO, Joaquín, “Sobre la naturaleza de la Suprema Corte mexicana: hacia su conversión en un tribunal constitucional”, en *Derreito, Revista Xurídica da Universidade de Santiago Compostela*, Santiago Compostela, volumen 7, número 1, 1998, p. 12.

⁵⁸⁶ Cfr., BRAGE CAMAZANO, Joaquín, *ob. cit.*, p. 27. Lo subrayado es nuestro.



Sirva el argumento de Brage Camazano para justificar nuestra tesis en el sentido de que la Corte Constitucional mexiquense se deberá centrar en su papel de vigilar el control de la constitucionalidad, sin distracciones.

Además, es contundente la tesis de Louis Favoreu, en el sentido de que “toda institución cuya existencia, funcionamiento o atribuciones corren el riesgo de ser puesta en tela de juicio por el legislador o el gobierno, no puede considerarse como Tribunal Constitucional...”.⁵⁸⁷

Brage insiste: “...Mientras no sea así, y se mantenga la actual posición ambigua de la Suprema Corte de Justicia, ésta seguirá estando más cerca –en efecto– de ser un Tribunal Constitucional que un órgano jurisdiccional supremo de naturaleza casacional, pero no será todavía un Tribunal Constitucional en sentido estricto”.⁵⁸⁸

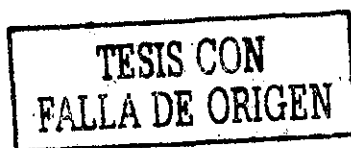
Para Vezio Crisafull, el “Tribunal Constitucional... debe permanecer fuera de los poderes estatales tradicionalmente conocidos formando un poder independiente..., a partir de la segunda posguerra la mayoría de las nuevas leyes generales le otorgan un apartado especial del que le reservan al Poder Judicial”.⁵⁸⁹

El Tribunal encarna una jurisdicción de naturaleza especial, pues no está encuadrado en la común organización judicial. No es casual que mientras la norma suprema dedica el título sexto al Poder Judicial, contemple al tribunal constitucional en un título diferente. Es independiente de los demás órganos constitucionales y está sometido sólo a la Constitución y a su propia

⁵⁸⁷ Cfr., Idem.

⁵⁸⁸ Cfr., Ibídem, p. 33.

⁵⁸⁹ Cfr., GALEANA PELÁEZ, Alejandro, “El Judicial Review, el tribunal constitucional y la ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política”, en *Revista Jurídica de Posgrado*, Universidad Autónoma “Benito Juárez” de Oaxaca, año 4, números 13 y 14, enero-junio de 1998, pp. 72 y 73.



Ley Orgánica, previsión que corrobora esta independencia frente al Poder Judicial.⁵⁹⁰

Quien fuera el presidente de la Corte de Constitucionalidad guatemalteca, Jorge Mario García Laguardia, propuso al Congreso constituyente de aquel país que en cuanto a la integración de la Corte, es conveniente que no esté compuesto en forma exclusivamente judicial, que su integración sea diversa de la de otros órganos del Poder Judicial.⁵⁹¹

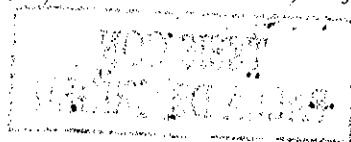
Luego entonces, la Corte Constitucional mexiquense deberá cumplir ciertos requisitos, como estar dotada de autonomía reglamentaria y presupuestaria, e independencia respecto de los otros poderes del Estado, y muy especialmente, que tenga dicha corte las competencias que son propias de un tribunal constitucional.

A decir de Louis Favoreu, los tribunales o cortes constitucionales aparecen, bien como jueces, como órganos políticos o constitucionales, pero en realidad, deben tomarse como jueces y como poderes constitucionales. En su magnífico trabajo *Los tribunales constitucionales* atribuye ciertas características a estos órganos jurisdiccionales tomados desde el punto de jueces constitucionales y jueces constitucionales de instancia única, remarcando que "los tribunales constitucionales son jurisdicciones constitucionales a tiempo completo, situados fuera del aparato jurisdiccional ordinario e independientes de éste a los que la Constitución atribuye el monopolio del control de la constitucionalidad de las leyes".⁵⁹²

⁵⁹⁰ Cfr., GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario, *ob. cit.*, p. 71.

⁵⁹¹ Cfr., *Ibidem*, p. 40.

⁵⁹² Cfr., GALEANA PELÁEZ, Alejandro, *ob. cit.*, p. 72.



“La Corte de Constitucionalidad es un Tribunal permanente de jurisdicción privativa, cuya función esencial es la defensa del orden constitucional; actúa como Tribunal colegiado con independencia de los demás organismos del estado y ejerce funciones específicas que le asigna la Constitución y la ley de la materia.”

Finalmente, en América Latina se establecieron Cortes Constitucionales en Perú, Guatemala, Colombia, Chile, Ecuador y Bolivia; de igual manera, salas constitucionales con facultad decisoria en las respectivas cortes supremas de Paraguay, Costa Rica, Venezuela, El Salvador.⁵⁹³

Por lo que se refiere al Estado de México, hemos podido observar que tanto en los tres poderes locales, como en las autoridades municipales, ha existido disposición y voluntad para fortalecer el estado de derecho; además, “el Estado de México ha sido en su historia vanguardista en todo tipo de legislación”.⁵⁹⁴

Por otra parte, debemos tomar muy en cuenta que “la protección de los derechos fundamentales garantizados por nuestra Constitución, es un imperativo cuyo cumplimiento debe ser mejorado por gobernantes y gobernados como objetivo político de una cultura que busca mejores condiciones de respeto de la dignidad humana, y se determinen los nuevos conceptos de persona jurídica y social del tercer milenio”.⁵⁹⁵

La creación de la Corte Constitucional tendría un objetivo social claro: proteger a los mexiquenses de los actos de las autoridades estatales y

⁵⁹³ Cfr., GALEANA PELÁEZ, Alejandro, *ob. cit.*, p. 76.

⁵⁹⁴ Cfr., BENÍTEZ TREVIÑO, V. Humberto, *Filosofía y praxis de la procuración de justicia*, 3ª. ed., México, Porrúa, 1994, p. 142.

⁵⁹⁵ Cfr., *Ibidem*, p. 149.



municipales que contraríen a la Constitución y conculquen sus derechos fundamentales.

El objetivo social de la Procuraduría de los Pobres impulsada por el célebre Ponciano Arriaga fue "...defender a los pobres de las injusticias, atropellamientos y excesos que contra ellos se cometían frecuentemente por parte de algunas autoridades y agentes públicos".⁵⁹⁶ Algo similar pretendemos en el Estado de México. Sin duda, pasaríamos a la historia por ser la primera entidad que contaría con una corte constitucional.

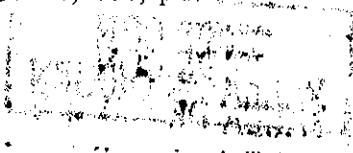
La Corte Constitucional tendría una diferencia muy clara en relación con la Sala Constitucional: su autonomía, la Sala dependería del Tribunal Superior de Justicia, y de acuerdo con la doctrina un Tribunal ó Corte Constitucional debe permanecer fuera de los poderes estatales tradicionalmente conocidos; juristas destacados de nuestro país como Emilio O. Rabasa y Humberto Benítez Treviño se han pronunciado en el mismo sentido.

7.2.5.5 Su integración.

García Laguardia, en cuanto a la integración y designación de los miembros de la Corte de Constitucionalidad de su país, propuso:

Que se involucre en su designación a los otros poderes del país y a instituciones de la sociedad civil representativas. Es conveniente que el número de miembros sea impar, a efecto de no provocar problemas en cuanto a votaciones internas cuando no haya criterio unificado del tribunal. Por ejemplo,

⁵⁹⁶ Cfr., BENÍTEZ TREVIÑO, V. Humberto, *Ponciano Arriaga, defensor paradigmático de los pobres*, México, UAEM, 1998, p. 123.



el tribunal español tiene esta falla, al fijar en doce el número de magistrados; en caso diferente, el del tribunal peruano, que tiene nueve.⁵⁹⁷

Según Fernández Segado, el número de doce magistrados puede considerarse mesurado y prudente; creemos que casa a la perfección con las consideraciones que en 1928 hizo Kelsen, en el sentido de que el número de componentes de estos órganos no fuera excesivamente elevado.⁵⁹⁸

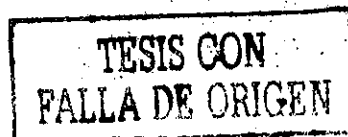
No obstante, el número total de magistrados constitucionales ofrece un aspecto polémico: se trata de un número par, cuestión ya advertida en el debate constituyente, en el que los senadores Sánchez Agesta y Ollero alzaron sus voces en pro de la conveniencia de un número impar, que bien pudo ser, a nuestro juicio, el de quince. Con ello se hubiera soslayado la dificultad de un posible empate a votos, que, a priori, no parecía tener otra salida que la del voto de calidad del presidente del Tribunal.

Algún sector de la doctrina ha considerado la trascendencia de este factor. Sin embargo, a nuestro entender, aun reconociendo que las múltiples variantes a que responde la expresión de voluntad de un órgano colegial no pueden ser puntualmente previstas en sede normativa, es evidente que el número par de magistrados aumenta de modo considerable el peligro de empate a la hora de adoptar una decisión por parte del órgano en cuestión.

En el supuesto de que se produzca el empate, la ley originaria del Tribunal Constitucional ha recurrido al voto de calidad del presidente, circunstancia no sólo anómala, sino que, como bien puso de relieve Alzaga,

⁵⁹⁷ Cfr., GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario, *ob. cit.*, p. 40.

⁵⁹⁸ Cfr., FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, "La defensa de la Constitución en España", en *La actualidad de la defensa de la Constitución. Memoria del Coloquio Internacional en Celebración del Sesquicentenario del Acta de Reformas constitucionales de 1847, origen federal del juicio de amparo mexicano*, México, SCJN-UNAM, 1997, p. 78.



puede hacer compleja y politizar en exceso la elección del presidente del Tribunal.⁵⁹⁹

En lo que toca al perfil que deben reunir los aspirantes a ocupar la responsabilidad constitucional, hacemos nuestros los argumentos de Héctor Fix-Fierro. No basta ser perito en el área del derecho para ser juez constitucional, del mismo modo que existen jueces civiles, penales, de arrendamiento inmobiliario, familiares, etcétera, así mismo debe haber jueces capacitados especializados en la materia constitucional “con particular sensibilidad política y social”.⁶⁰⁰ Los jueces ordinarios no cumplen en sus extremos el perfil que se busca en tratándose de jueces constitucionales, sin que ello implique su completa y total descalificación.

Los tribunales constitucionales “no están compuestos por magistrados de carrera que han accedido a su puesto como resultado de ascensos regulares y progresivos”,⁶⁰¹ de acuerdo con los criterios tradicionales, sino que son juristas procedentes del mundo tanto de la magistratura ordinaria, como de la enseñanza universitaria o de la administración pública, a los que designan diversas autoridades políticas en atención a su elevado prestigio, a su particular sensibilidad político-constitucional y a su prolongado y brillante ejercicio de la profesión jurídica.⁶⁰²

⁵⁹⁹ Cfr., *Idem*.

⁶⁰⁰ Sobre el particular, Fix-Fierro apunta que ello es así debido a que “su objeto es, por un lado, delimitar la esfera de acción de todas las autoridades del Estado y, por el otro, la incorporación o adaptación recíprocas de valores constitucionales y concepciones sociales en el contexto de la aplicación de la Constitución”, Cfr., FIX FIERRO, Héctor, “La otra justicia. Breves reflexiones sobre la reforma judicial en las entidades federativas”, *ob. cit.*, p. 85.

⁶⁰¹ Cfr., LOUIS FAVOREAU, *ob. cit.*, p.29, *apud* BRAGE CAMAZANO, Joaquín, *ob. cit.*, p. 17.

⁶⁰² Cfr., BRAGE CAMAZANO, Joaquín, *ob. cit.*, p. 17.

Y se explica, además, por el hecho de que la labor de un juez constitucional es, ha de ser necesariamente, muy distinta a la de un juez ordinario (civil o penal, pongamos por caso).⁶⁰³

En relación con esto último, debe ponerse de relieve cómo, en efecto, a quienes durante años, décadas en ocasiones, se han dedicado a conocer de amparo *inter partes*, habrá de resultarles inevitablemente difícil deshacerse de criterios, pautas y técnicas de interpretación jurídica, que son diferentes a la materia constitucional.⁶⁰⁴

Las cortes o tribunales constitucionales comúnmente se componen de magistrados, y “para su nombramiento deben tomarse en cuenta requisitos especiales y formación en Derecho Público y Constitucional, para garantizar la función específica del Tribunal. La Constitución española de 1978 dice que serán nombrados entre magistrados y fiscales, profesores de universidad, funcionarios públicos y abogados, todos ellos juristas de reconocida competencia”.⁶⁰⁵

Qué mejor ejemplo que el caso de España, cuyo primer presidente del Tribunal fue el eminente constitucionalista Manuel García Pelayo.

En Guatemala, la Corte de Constitucionalidad se integra por cinco magistrados titulares con su respectivo suplente, nombrados cada uno de ellos, por el pleno de la Corte Suprema de Justicia, el pleno del Congreso de la República, el presidente de la República en Consejo de Ministros, el Consejo

⁶⁰³ Cfr., CAPPELLETI, Mauro, “La justicia constitucional y suprenacional”, en *Sus dimensiones de la justicia en el mundo contemporáneo (cuatro estudios de derecho comparado)*, México, Porrúa, 1993, traducción de Héctor Fix-Fierro, p. 67, *apud* BRAGE CAMAZANO, Joaquín, *ob. cit.*, p. 17.

⁶⁰⁴ Cfr., BRAGE CAMAZANO, Joaquín, *ob. cit.*, p. 18.

⁶⁰⁵ Cfr., GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario, *ob. cit.*, p. 40.



Superior Universitario de la Universidad Autónoma de San Carlos y la Asamblea del Colegio de Abogados.⁶⁰⁶

Respecto a la ubicación física de la corte, la reflexión que formuló García Laguardia al Congreso constituyente fue la siguiente: "...podemos recordar la disposición del artículo 304 de la Constitución peruana de 1979, que fija la sede del Tribunal no en la capital, sino en la ciudad de Arequipa, segunda ciudad del país equivalente a nuestra ciudad de Quetzaltenango".⁶⁰⁷

Por lo tanto la ubicación de la Corte Constitucional del Estado podría ubicarse no precisamente en la capital del Estado, sino en lo que se conoce como Valle de México, que concentra mas del 70% de la población del Estado.

Aprovechando la experiencia de los países que revisamos y de los argumentos de los tratadistas, en el caso de la Corte Constitucional del Estado de México, proponemos que se integre por cinco magistrados, igual que en Guatemala.⁶⁰⁸

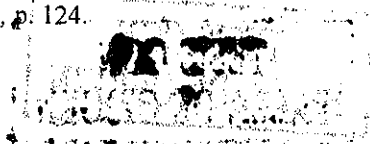
Que el perfil de los magistrados sea tomando en cuenta las características ya expuestas, destacando entre ellas, que sean juristas, pero que no se dediquen precisamente a la jurisdicción ordinaria; además, deben ser "...hombres justos, enérgicos, valientes y generosos",⁶⁰⁹ porque "la justicia es un principio que se ha concebido como una virtud de alto contenido humano que debe realizarse en la práctica, por hombres probos y prudentes, conocedores de

⁶⁰⁶ Cfr., *Ibidem*, p. 42.

⁶⁰⁷ Cfr., *Ibidem*, p. 41.

⁶⁰⁸ El referido país tiene 12,222,000 habitantes, mientras que el Estado de México tiene 13,083,359 habitantes, véanse las páginas web <http://www.mi-guatemala.tripod.com/demográfico.html> y <http://www.inegi.gob.mx>

⁶⁰⁹ Cfr., BENÍTEZ TREVIÑO, V. Humberto, *Ponciano Arriaga, defensor paradigmático de los pobres*, *ob. cit.*, p: 124.



los principios constitucionales”.⁶¹⁰ Se propone que los magistrados sean designados a propuesta de:

- a) El Congreso del estado: un magistrado
- b) El Ejecutivo local: un magistrado
- c) El Tribunal Superior de Justicia: un magistrado
- d) La Universidad Autónoma del Estado de México: un magistrado
- e) La Barra o Colegio de Abogados: un magistrado

En cuanto a su ubicación física, podría tener como domicilio algún municipio de los denominados metropolitanos o del valle de México, como Ecatepec de Morelos⁶¹¹

7.2.5.6 Su competencia.

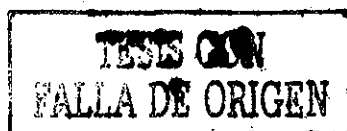
La Corte Constitucional que nos ocupa tendría, entre otras, la función de vigilar y controlar los actos atentatorios de nuestra carta local. Al respecto, Kelsen afirma: “Si en un Estado cualquiera existe materialmente un documento que tenga la calidad de Constitución, pero que no prevé un Tribunal que vigile actos atentatorios contra sus principios y la forma en que éstos puedan ser anulados, entonces ese estado se encuentra por de pronto desprovisto de una real justicia constitucional”.⁶¹²

⁶¹⁰ Cfr., BENÍTEZ TREVIÑO, V. Humberto, *Filosofía y praxis de la procuración de justicia*, ob. cit., p. 148.

⁶¹¹ La LIII Legislatura del Estado de México, a iniciativa de uno de sus diputados, devolvió el apellido “De Morelos” al citado municipio, al adicionar la Ley Orgánica Municipal, en sesión celebrada en el Museo “Casa de Morelos” de aquella localidad, en septiembre de 1997.

Es el municipio más poblado de la República y por ende, del estado, según el INEGI cuenta con un millón 620 mil 303 habitantes, aunque en realidad son poco más de 3 millones de habitantes. Véase <http://www.inegi.gob.mx/>

⁶¹² Cfr., KELSEN, *La garantía jurisdiccional . . . ob. cit.*, p. 510.



La Corte Constitucional de la entidad federativa más poblada de México tendría conocimiento de los siguientes asuntos:

1) Garantizar la supremacía y control de la Constitución del Estado de México mediante su interpretación y anular las leyes, reglamentos y demás disposiciones de carácter general que expidan las autoridades que representan alguno de los tres poderes del estado, los ayuntamientos, así como los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal, que sean contrarios a ella.

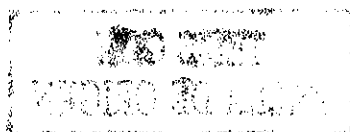
2) Proteger y salvaguardar los derechos humanos que los habitantes del Estado de México se reserve, mediante el juicio de amparo, por actos o normas de carácter general que conculquen los citados derechos provenientes de:

- a) El Congreso del estado;
- b) El gobernador del estado, y
- c) Los titulares de las dependencias o entidades de la administración pública estatal, municipal, como de los organismos auxiliares y de los autónomos del estado.

3) Interpretar y aplicar las leyes del fuero común y las federales en jurisdicción concurrente;

4) Conocer y resolver, en instancia única, de las resoluciones del Ministerio Público sobre la reserva de la averiguación previa, el no ejercicio de la acción penal y las resoluciones de sobreseimiento que dicten los jueces con motivo de las peticiones de desistimiento que formule el Ministerio Público.

5) Sustanciar los procedimientos en materia de controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y las acciones por omisión



legislativa, y formular los proyectos de resolución definitiva que se sometan a la Corte Constitucional.

Conocerá de las controversias constitucionales que surjan entre:

- a) Dos o más municipios;
- b) Uno o más municipios y el Poder Ejecutivo con el Legislativo o Judicial, y
- c) El Poder Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial.

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los poderes Ejecutivo, Legislativo, o de los municipios, y la resolución de la Corte Constitucional las declare inconstitucionales, ésta tendrá efectos generales, para lo cual se requiere que haya sido aprobada por la mayoría de sus miembros, y surtirá efectos a partir de su publicación en la gaceta del gobierno.

Conocerá de las acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes o decretos que se consideren contrarios a la Constitución, y que se ejerciten dentro de los treinta días siguientes a su promulgación y publicación por:

- a) El gobernador del estado, o
- b) Cuando menos la tercera parte de los miembros del Congreso.

Las resoluciones dictadas tendrán efectos generales, y se requiere que hayan sido aprobadas por la mayoría de los miembros de la Corte Constitucional, y surtirán efectos a partir de su publicación en la *Gaceta del Gobierno*, sin poder aplicarse retroactivamente, excepto cuando se trate de asuntos del orden penal y en beneficio del inculcado.

Conocerá de las acciones por omisión legislativa, cuando se considere que el Congreso no ha aprobado alguna ley o decreto y que dicha omisión afecte el debido cumplimiento de la Constitución, que interponga:

- a) El gobernador del estado, o
- b) Cuando menos la tercera parte de los ayuntamientos.

La omisión legislativa surtirá sus efectos a partir de su publicación en la *Gaceta del Gobierno*. En dicha resolución se determinará un plazo que comprenderá dos períodos de sesiones ordinarias del Congreso del estado, para que éste expida la ley o decreto de que se trate la omisión. Si transcurrido este plazo no se atendiera la resolución, la Corte Constitucional dictará las bases a que deban sujetarse las autoridades, en tanto se expide dicha ley o decreto.

6) Dar respuesta fundada y motivada a las peticiones formuladas por los demás tribunales y jueces del estado, cuando tengan duda sobre la constitucionalidad o aplicación de una ley local en el proceso sobre el cual tengan conocimiento. Las peticiones tendrán efectos suspensivos y deberán ser desahogadas en un plazo no mayor de treinta días naturales, en los términos que disponga la ley que en su momento se llegara a expedir.

7.2.6 La creación de la Corte Constitucional.

El jefe de Estado Centroamericano, doctor Mariano Gálvez, escribía al ex jefe de Estado, don Pedro Molina, el 19 de noviembre de 1837:

Ha leído Usted la democracia en América, que he puesto en sus manos, y Usted habrá visto en ella el remedio que tienen todos los Estados Unidos del Norte para anular el efecto de las leyes

inconstitucionales, remedio eficaz, y sin los inconvenientes gravísimos de que el ejecutivo se haga superior al cuerpo legislativo. Los jueces y Tribunales, en cada caso, a reclamación de parte, juzgan por la Constitución y no por la ley contraria a ella. ¿No podremos nosotros hacer lo mismo, cuando hemos querido imitar las instituciones del norte?⁶¹³

Nosotros repreguntamos: ¿no podemos hacer lo mismo en el Estado de México? Claro, con sus respectivas adecuaciones.

Ya hemos referido que la tendencia general en el derecho comparado es la de crear un órgano, encargado del control de constitucionalidad de las leyes, fuera del Poder Judicial, es decir, que sea autónomo.⁶¹⁴

Basados en ese argumento es como habremos de justificar nuestra tesis a lo largo de este apartado. Para ello surgen los siguientes cuestionamientos:

¿Por qué una corte y no una sala constitucional? ¿Qué perfil deberán tener los integrantes de la corte? ¿Dónde se ubicaría? ¿Cómo se integraría? ¿Quién los designaría?

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

7.2.7 El juicio de amparo local.

Creemos conveniente, en primer término, anotar el concepto que propone Ignacio Burgoa: en el ámbito general “. . . el amparo tiene una finalidad

⁶¹³ Cfr., GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario, “La Corte de Guatemala”, en *Tribunales constitucionales y defensa del orden constitucional. Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica*, México, UNAM-Corte de Constitucionalidad de Guatemala. Procurador de derechos humanos de Guatemala, número 8, 1994, p. 31.

⁶¹⁴ Cfr., FIX-FIERRO, Héctor, “La otra justicia. Breves reflexiones sobre la reforma judicial en las entidades federativas”, en *Revista Ameinape*, Asociación Mexicana de egresados del INAP de España A.C., La administración de justicia en México, número 3, enero-junio 1997, p. 85.

esencial dual, simultánea e inseparable, pues al proteger al gobernado contra cualquier acto de autoridad que infrinja la Constitución y, por ende, todo ordenamiento legal secundario, preserva concomitantemente el orden constitucional y el normativo no constitucional.”⁶¹⁵

Pero, además, añade el maestro que esta dualidad en el amparo permite verlo como una institución jurídica de índole individual y social, al mismo tiempo que presenta un carácter de orden privado y otro de orden público y social. Es de orden privado por cuanto que conculca los derechos que consagra la carta fundamental a favor del gobernado; en tanto que es de orden público y social, porque salvaguarda el imperio de la Constitución y de la ley frente a cualquier órgano estatal y fortalece, en sí, el estado de derecho.⁶¹⁶

7.2.7.1 Estado de Yucatán.

Fue gracias a don Manuel Crescencio Rejón, a quien debemos el honor de acotar por vez primera en el *Diccionario de la lengua española* la voz “amparar”, cuyo significado fue el de anular cualquier acto estadual atentatorio contra la Constitución de Yucatán.⁶¹⁷ Autores como Alfonso Noriega, Ignacio Burgoa, Felipe Tena Ramírez, Héctor Fix-Zamudio, entre otros, estigmatizan a Rejón como el precursor del amparo en México, y a Otero como el creador de esta importante institución.⁶¹⁸

“Siendo electo diputado al Congreso local, se le confió, junto con Pedro C. Pérez y Darío Escalante, que redactara un proyecto de reformas a la

⁶¹⁵ Cfr., BURGOA, ORIHUELA, Ignacio, “Antecedentes históricos mexicanos del juicio de amparo”, en *El juicio de amparo*, 29ª. ed., México, Porrúa, 1992, p. 116.

⁶¹⁵ Cfr., Idem.

⁶¹⁶ Cfr., Idem.

⁶¹⁷ Cfr., ARELLANO GARCÍA, Carlos, “Antecedentes de la independencia hasta 1917”, en *El juicio de amparo*, 2ª. ed., México, Porrúa 1983, p. 103.

⁶¹⁸ Cfr., Ibídem, pp. 105-106.

Constitución local de 1825. Pero Crescencio Rejón propuso una nueva carta fundamental estatal, entre cuyas novedades incluyó al amparo, como medio de tutela de la Constitución y de las leyes.”⁶¹⁹

Se sabe que ese proyecto fue presentado por su autor el 23 de diciembre de 1840, y fue aprobado por la Legislatura local el 31 de marzo de 1841. Inició su vigencia entre los yucatecos el 16 de mayo de ese mismo año.⁶²⁰

Por ello, Víctor Manuel Collí Borges no duda en afirmar en su apunte denominado “La Constitución yucateca de 1841”, que ésta, en la actualidad, se constituye como el documento histórico y precedente más importante de nuestra carta magna, ya que se adelantó por lo menos con cinco años en la originalidad de las ideas que a la postre serían recogidas por aquélla, pues al considerar antes que cualquiera otra aspectos torales, como son el ejercicio de un poder soberano, la estructura del control constitucional –que denominó como amparo–, la enunciación, y en forma sistemática de las garantías individuales, es lo que le permitió trascender en el tiempo.⁶²¹

El artículo 62, fracción primera, de la Constitución yucateca de 1841 reza:

Art. 62. 1º. Amparar en el goce de sus derechos a los que le pidan su protección, contra las leyes y decretos de la Legislatura, que sean contrarios al texto literal de la Constitución: ó contra las providencias del Gobernador, cuando

⁶¹⁹ Cfr., *Ibíd.*, p. 108.

⁶²⁰ La denominación oficial del Proyecto fue la de “Proyecto de Constitución presentado a la Legislatura de Yucatán por su Comisión de Reformas, para la Administración Interior del Estado.”, Cfr., ARELLANO GARCÍA, *ob. cit.*, p. 108.

⁶²¹ Cfr., COLLÍ BORGES, Víctor Manuel, “La Constitución yucateca de 1841”, en *La Actualidad de la Defensa de la Constitución. Memoria del Coloquio Internacional en Celebración del Sesquicentenario del Acta de Reformas Constitucionales de 1847, origen federal del juicio de amparo mexicano*, México, SCJN-UNAM, 1997, p. 32.

en ellas se hubiese infringido el Código Fundamental en los términos expresados; limitándose en ambos casos a reparar el agravio en la parte en que la Constitución hubiese sido violada.⁶²²

El párrafo transcrito sufrió variaciones respecto del proyecto presentado por Rejón. En efecto, algunas palabras no fueron insertas en la Constitución yucateca de 1841, a saber:

- a) La Constitución, en su párrafo correspondiente, manifiesta que 'sean contrarios' al texto literal de la Constitución.
- b) La Constitución suprime 'ejecutivo reunido'
- c) En la Constitución se suprime 'o las leyes' y estipula 'en el código fundamental', en los términos expresados.
- d) Lógicamente se suprime 'éstas' en la Constitución.

Resulta indispensable citar los artículos 63 y 64 de la Constitución de Yucatán de 1841, que señalan lo siguiente:

Art. 63. Los jueces de primera instancia ampararán en el goce de los derechos garantizados por el artículo anterior a los que le pidan su protección contra cualesquiera funcionarios que no correspondan al orden judicial, decidiendo breve y sumariamente las cuestiones que se susciten sobre los asuntos indicados.

⁶²² Cfr. *Ibidem*, p. 27.

Art. 64. De los atentados cometidos por los jueces contra los citados derechos, conocerán sus respectivos superiores con la misma preferencia de que se ha hablado en el artículo precedente, remediando desde luego el mal que se les reclame, y enjuiciando inmediatamente al conculcador de las mencionadas garantías.⁶²³

De acuerdo con Ignacio Burgoa, tres fueron las finalidades que Rejón previó: a) *el control de la constitucionalidad*, respecto de las leyes o decretos provenientes de la Legislatura o del gobernador; b) *el control de la legalidad*, respecto de los actos del Ejecutivo, y c) *Protección de las garantías individuales del gobernado* contra actos provenientes de cualquier autoridad, incluyendo las judiciales.⁶²⁴

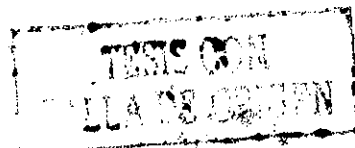
Ante la actualización de los dos primeros incisos, correspondía conocer de la violación al Pleno del Poder Judicial (artículo 53, Constitución de Yucatán), en tanto que, en el último inciso, correspondía la competencia a los jueces de primera instancia o a sus superiores (artículos 63 y 64, Constitución de Yucatán).⁶²⁵

Fue así como Yucatán aportó no sólo a México, sino a un gran número de países en el mundo, esa "joya jurídica" conocida como el juicio de amparo. Al respecto, surge un cuestionamiento: si el juicio de amparo surgió precisamente en el ámbito local, ¿por qué no retomarlo para que se desarrolle al interior de las entidades federativas en nuestros días?

⁶²³ Cfr., BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *ob. cit.*

⁶²⁴ Cfr., *Idem.*

⁶²⁵ Cfr., *Idem.*



7.2.7.2 Estado de México.

En el Estado de México no existe una sala constitucional encargada del control de la constitucionalidad de la leyes o el juicio de protección de los derechos humanos como en Veracruz, ni institución alguna que se equipare al amparo local, como existió en Yucatán.

Aunque es justo reconocer que el Estado de México es de los pocos estados de la República que han implementado figuras que han tratado de aproximarse al juicio de garantías. Ya veíamos en apartados anteriores que a través del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de ese estado se pueden impugnar reglamentos, bandos municipales,⁶²⁶ decretos y demás disposiciones de carácter general que emitan algunas de las dependencias del Poder Ejecutivo local, los ayuntamientos o alguno de sus organismos auxiliares que contraríen la Constitución federal o local. Dichas disposiciones pueden ser declaradas inválidas, aunque sus efectos son relativos, valga la comparación, como sucede en el amparo contra leyes.

Otra acción que se tiene a favor de los gobernados y que tiene cierta proximidad a lo que en el juicio de amparo se conoce como *suspensión del acto reclamado*, es la que se contempla en la sección cuarta del Código de Procedimientos Administrativos, que trata “De la suspensión del acto impugnado”, en el artículo 254. Se establece un catálogo de actos provenientes de autoridades administrativas en contra de los gobernados por el que éstos, previa interposición del medio de impugnación, pueden suspender la materialización del acto atentatorio a su esfera jurídica, manteniendo las cosas en el estado en que se encontraban, en tanto concluye el proceso administrativo (artículo 255).

⁶²⁶ Los ayuntamientos poseen facultades para expedir, de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los estados, los bandos de policía y buen gobierno (artículo 115 constitucional, fracción II). Cf. MÁRQUEZ RÁBAGO, Sergio R., *ob. cit.*, p. 54.

Dentro del catálogo de actos se encuentran los siguientes: a) privación de la libertad por autoridad administrativa (artículo 255, párrafo segundo); b) multa excesiva (artículo 256); c) confiscación de bienes (artículo 256), y d) todos aquellos actos que de llegar a consumarse imposibilitarían la restitución al actor en el pleno goce de sus derechos (artículo 257).

La suspensión de oficio, que se caracteriza por no requerir previamente de solicitud del particular inconforme, obedece a la gravedad del acto impugnado, o al riesgo que existe de que sea físicamente imposible restituir al gobernado en el disfrute de sus derechos.

La suspensión del acto reclamado también podrá decretarse a petición de parte, por el magistrado de la sala regional que conozca del asunto. Al respecto, el particular actor tiene el derecho de solicitar la suspensión en el escrito de demanda del juicio o en cualquier otro momento posterior, mientras se encuentre en trámite el proceso administrativo, que incluye tanto la sustanciación del juicio administrativo, como la del recurso de revisión. La solicitud de suspensión deberá acordarse de plano, sin necesidad de integrar ningún incidente, ni pedir informes a las autoridades demandadas.

Por regla general, es procedente la suspensión del acto impugnado, para que las cosas se mantengan en el estado en que se encuentren, mientras concluya el proceso administrativo. Como excepción a esta regla, no se otorgará la medida provisional si se sigue perjuicio a un evidente interés social, si se contravienen disposiciones de orden público o se deja sin materia el juicio. Esto es, resulta improcedente conceder la suspensión de aquellos actos que tengan como fin inmediato un claro beneficio a la sociedad, sea procurando satisfacer una necesidad colectiva; evitando un mal de carácter público.



El citado código prevé que la suspensión podrá concederse con efectos restitutorios, siempre que conceda el otorgamiento de la medida cautelar genérica cuando se trate de actos que afecten a gobernados de escasos recursos económicos, actos privativos de la libertad decretados a particulares por autoridad administrativa, o bien, cuando a criterio del magistrado sea necesario conferirle estos efectos, con la finalidad de conservar la materia del litigio o impedir perjuicios irreparables al actor.

Los magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo cuentan con la facultad discrecional para conceder la suspensión sin necesidad de garantizar el interés fiscal, tratándose de multas, impuestos, o cualquier otro crédito fiscal de carácter estatal o municipal. Cuando a criterio del magistrado sea necesario garantizar los intereses del fisco, que se da en supuestos muy excepcionales, la situación del acto impugnado se concederá, previo aseguramiento de dichos intereses, en cualesquiera de las formas que se establecen en las disposiciones fiscales, a menos que la garantía se hubiera constituido de antemano, ante la autoridad demandada.

Una vez que se acuerde el otorgamiento de la suspensión del acto impugnado, se le debe comunicar a la autoridad demandada para su inmediato cumplimiento.

Como se observa, son avances muy considerables, aunque sea sólo de competencia administrativa. Desde luego, lo deseable es instaurar lo que podría ser el juicio de amparo local en el Estado de México.

7.2.7.3 Estado de Veracruz-Llave.

Veracruz cuenta con el juicio de protección a los derechos humanos.

El artículo 64 de la carta local veracruzana dispone:

Artículo 64.- Para el cumplimiento de las atribuciones señaladas en las fracciones I y II del artículo 56 de esta Constitución el tribunal superior de justicia contará con una sala constitucional integrada por tres magistrados que tendrá competencia para

- I. Conocer y resolver, en los términos de las leyes respectivas, del juicio de protección de derechos humanos que el pueblo de Veracruz se reserve.⁶²⁷

Aquí el órgano de control constitucional no supe a la autoridad responsable, no se coloca en su lugar, sino que la obliga a comportarse en la forma y términos de los contenidos de los preceptos constitucionales. Veracruz instauró lo que vendría a ser un juicio de amparo local.

En julio del año 2000, el gobernador del estado de Veracruz-Llave signó para su presentación la exposición de motivos y el proyecto de Ley del juicio de protección de derechos humanos, reglamentaria de los artículos 4º, 6º, 56, fracción II, y 64, fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave.

De acuerdo con el artículo 1 del proyecto, la ley tiene por objeto:

⁶²⁷ Cfr., *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave 2000*, Jalapa, Veracruz, Editora del Gobierno del Estado de Veracruz-Llave, 2000.

Favorecer y salvaguardar, y en su caso reparar, mediante el juicio de protección, los derechos reconocidos u otorgados por la Constitución de Veracruz, que específicamente se refieren al respeto debido a la libertad, igualdad, seguridad, no discriminación, dignidad de las personas y demás derechos de tal naturaleza, garantizados expresamente a éstas, así como los que se reserve el pueblo veracruzano en ejercicio de su autonomía política.

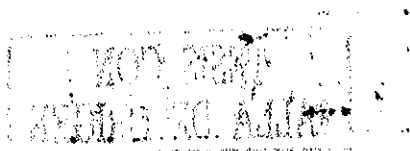
De acuerdo con la exposición de motivos, el Ejecutivo local enfatiza y aclara: “el juicio mencionado protege, se entiende, sólo en el ámbito local, puesto que en lo federal existe y se aplica, el juicio de garantías de esa naturaleza”.

Continúa el mandatario: “...se abrió una nueva corriente de derechos humanos además de los tradicionales y generales, que debe ser conducida y garantizada merced a un juicio local”.

Tiene mucha razón el gobernador cuando afirma que:

... se ha enriquecido el patrimonio jurídico y social de las personas en el estado de Veracruz, atendiendo, por un lado, la tendencia universal de respeto y supremacía de esos derechos y, por el otro, la convicción imbibida en la reforma, de guarecer en todas sus dimensiones al ser humano como valor supremo. Este sobresaliente avance jurídico se traduce, finalmente, en el bienestar y superación social de todos los veracruzanos.

Es menester señalar que aun no se aprueba en el Congreso veracruzano el proyecto de ley citado, aunque como se logró la aprobación de la Constitución



local para instaurar el citado juicio, se presume que es inminente su aprobación. De hecho, la iniciativa fue turnada por el Pleno del Congreso a las comisiones unidas de justicia y de puntos constitucionales. El próximo periodo ordinario de sesiones inicia el 2 de mayo de 2001, y dentro de la agenda legislativa para dicho periodo se tiene contemplada la discusión y, en su caso, la aprobación de la citada iniciativa.

7.2.7.4 Estado de Chihuahua.

Resulta obligado comentar que en el estado de Chihuahua, como consecuencia de las reformas que se efectuaron a su carta local en 1994, se creó también una especie de juicio de amparo estatal. El artículo 109, fracción XV, de su Constitución, faculta al pleno del Supremo Tribunal de Justicia para conocer sobre las violaciones a los derechos de los gobernados. El artículo 200 del ordenamiento citado dispone que cualquier persona, en cuyo perjuicio se viole alguno de los derechos tutelados por la Constitución, puede ocurrir en queja contra la autoridad infractora ante el Tribunal mencionado, que hará cesar el agravio e impondrá a la autoridad responsable la pena correspondiente. Aunque por desfortuna no existe la ley reglamentaria. De cualquier forma, es un logro importante para bien de los chihuahuenses.

7.2.8 La instauración del juicio de amparo local en el Estado de México.

Es innegable el mérito y la aportación del estado de Veracruz en la materia que nos ocupa, aunque justo es reconocer la inquietud y la perseverancia de diversos tratadistas para implementar lo que podría ser el juicio de amparo local. Así, por ejemplo, Diego Valadés, en un brillante estudio

realizado en homenaje al doctor Héctor Fix-Zamudio, contemplaba la posibilidad de institucionalizar el juicio de amparo local.⁶²⁸

En el IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, el investigador referido, junto con Jorge Madrazo, proponían la creación de la acción del amparo estatal por violación de los derechos y libertades consagrados en las Constituciones locales.⁶²⁹

Héctor Fix Fierro también cree conveniente la instauración del juicio de amparo local que sirva como un instrumento que pueda ser utilizado favorablemente por el gobernado contra leyes o actos que provengan de órganos públicos y que pretendan transgredir sus garantías individuales o sus derechos fundamentales, o bien, por inexacta aplicación de la ley. Contra las resoluciones del amparo procedería la impugnación ante los tribunales federales, siempre que se tratara de violaciones directas a las garantías individuales.⁶³⁰ Añade el autor citado que las garantías individuales que conculca nuestra ley fundamental constituyen el mínimo *minimorum* en tanto que derechos del gobernado, ampliándose el espectro en la carta local.

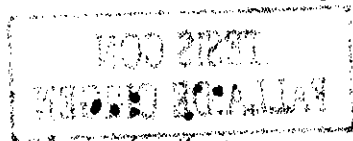
El ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, José de Jesús Gudiño Pelayo, ha propuesto también el establecimiento del juicio de amparo local. Es uno de los ministros de nuestro máximo tribunal que se ha caracterizado por apoyar la justicia local.⁶³¹

⁶²⁸ Cfr., VALADÉS, Diego, "Los límites del constitucionalismo local", en *Estudios en homenaje al doctor Héctor Fix-Zamudio, en sus 30 años como investigador de las ciencias jurídicas*, México, IJ-UNAM, 1998, tomo 1, p. 802.

⁶²⁹ Cfr., *Ibidem*, p. 695.

⁶³⁰ Cfr., FIX FIERRO, "La otra justicia: breves reflexiones sobre la reforma judicial en las entidades federativas"...", *ob. cit.*, p. 87.

⁶³¹ Cfr., GUDIÑO PELAYO, José de Jesús, "El control constitucional local: una inquietud permanente", en *Iniciativa*, México, número 6, p. 150.



Recientemente en una extraordinaria obra jurídica titulada *Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas*, Máximo Gámiz Parral propone "... el establecimiento de un procedimiento para que los ciudadanos pudieran ejercer acción para enmendar cualquier violación constitucional estatal".⁶³²

Haciendo uso de la imitación, la cual ha sido la vía privilegiada para la evolución histórica del derecho, según Alan Watson,⁶³³ creemos que sería muy útil y benéfico para la entidad mexiquense el recibir, implementar y adecuar la aportación del estado de Yucatán, así como la del estado de Veracruz recientemente.

Por ello, sería necesario adicionar la carta local mexiquense para crear un catálogo de derechos humanos⁶³⁴ a favor de los habitantes del referido estado, los cuales serían la base para establecer el citado juicio local.⁶³⁵

Aunque no bastaría con adiciones o reformas constitucionales, los derechos humanos requieren de mayor estudio y publicidad⁶³⁶, no sólo en

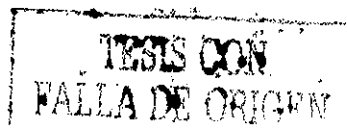
⁶³² Cfr., GÁMIZ PARRAL, Máximo N., *Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas*, 2ª ed., México, IJ-UNAM, p. 333.

⁶³³ Cfr., FIX-FIERRO, Héctor, "La otra justicia. Breves reflexiones sobre la reforma judicial en las entidades federativas", *ob. cit.*, p. 81.

⁶³⁴ El doctor Contreras Nieto considera que "derechos humanos" es la denominación de mayor uso entre la doctrina, designación que a su juicio es la más apropiada porque sirve para precisar su concepción, y, como asevera Antonio Truyol: "decir que hay 'derechos humanos' o 'derechos del hombre' en el contexto histórico-espiritual que es el nuestro, equivale a afirmar que existen derechos fundamentales que el hombre posee por el hecho de ser hombre por su propia naturaleza y dignidad; derechos que le son inherentes, y que, lejos de nacer de una concesión de la sociedad política, han de ser por ésta consagrados y garantizados". De acuerdo con la crítica, resulta redundante decir "derechos humanos", por considerarse que sólo el ser humano es sujeto de derechos y, agregarle a esta palabra el adjetivo de "humanos", lleva en sí, a la confusión de especular que pudieran existir otros derechos que no fuesen de la persona humana. ¿De quién, entonces? Cuestiona Bidart Campos. Cfr., CONTRERAS NIETO, Miguel Ángel, *El derecho al desarrollo como derecho humano*, México, Comisión de Derechos Humanos, Estado de México, 2000, p. 11

⁶³⁵ Cfr., GUDIÑO PELAYO, José de Jesús, "El control constitucional local: una inquietud permanente", en *Iniciativa*, número 6, *ob. cit.*, p. 150.

⁶³⁶ Respecto a la importancia de la publicidad, Nava Negrete nos relata: "En una conferencia que di en la vieja Escuela Nacional de Jurisprudencia hace poco, entre las preguntas que nos formularon hubo una de un abogado: si pues ya tiene 26 años el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, no obstante, yo no lo conozco, no sé del Tribunal nada o muy poco, a qué se debe. La respuesta fue: la culpa es



cuanto al conocimiento y exigibilidad por parte del gobernado, sino en cuanto a que el poder público requiere de una mayor capacitación, así como voluntad política de respeto.⁶³⁷

Precisamente, para fortalecer la defensa de los derechos humanos⁶³⁸ se pretende crear el juicio de amparo local. En su caso, tendría las siguientes características generales:

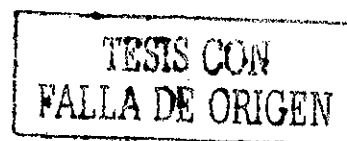
- 1) Procedería contra cualquier acto, hecho u omisión de la autoridad, que conculque los derechos humanos de las personas físicas individuales, de los grupos familiares, de los grupos sociales y de las comunidades o poblaciones indígenas.

en gran parte del Tribunal, cuando entró el Tribunal en 1971, les confieso, nos subimos a los trolebuses, a los camiones, poníamos letreros, pues si no hacíamos alboroto nosotros, quién iba a conocer al Tribunal, no teníamos otra forma, no teníamos la cuota que tienen los partidos políticos para entrar a la televisión gratis, no teníamos periódico, no teníamos revista, poníamos grandes letreros en todas partes, dábamos conferencias, en fin, nos hicimos publicidad y con frecuencia y así nos fue llegando poco a poco trabajo, pues pasaban meses y no hacíamos nada, no llegaba nadie. Era triste ver a un Tribunal tan valioso por su ley y no llegaba clientela, entonces había que hacerle publicidad y empezamos a hacerla en forma discreta, no como la hay para otras cosas. Cfr., NAVA NEGRETE, Alfonso, "Necesidad de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo en México", en *Memoria del Cuarto Congreso Nacional de Tribunales de lo Contencioso Administrativo*, México, diciembre de 1997.

⁶³⁷ Cfr., REYES VERA, Ramón, "Los derechos humanos y la seguridad jurídica", en *Derechos Humanos*, órgano informativo de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, número 37, mayo-junio de 1999, p. 97.

⁶³⁸ Los derechos humanos y su defensa presentan ciertos problemas. En primer lugar, debemos reconocer que nuestro país es habitado por millones y millones de mexicanos. A nivel nacional, de acuerdo con el INEGI, 100 millones de mexicanos aproximadamente, y en el Estado de México, 13 millones 83 mil 359 de habitantes. Frente a esta población, frente a esta magnitud de la población de nuestro país, uno de los principales problemas que enfrentamos por este número es a nivel de educación. Conforme a datos proporcionados por el entonces presidente mexicano, Ernesto Zedillo, nuestro promedio de escolaridad como país es de secundaria. Como país, ¿qué podemos esperar con un promedio de escolaridad o de educación tan bajo como el que tenemos? Primero debemos reconocer que hay un buen número de compatriotas analfabetas, que hay grupos indígenas o grupos étnicos que apenas y saben leer o no lo saben hacer, y que por consecuencia desconocen los derechos mínimos, los derechos fundamentales que la Constitución consagra, y no solamente eso, que desconoce los derechos mínimos, las garantías individuales, sino que desconocen que existe en este país una Comisión Nacional de Derechos Humanos, o una Comisión estatal o comisiones estatales para la defensa de los derechos humanos. En realidad, entonces, los derechos humanos enfrentan ese primer gran reto para su cumplimiento, que es el nivel educativo de nuestro pueblo o como pueblo que somos. Cfr., RIVERA MONTES DE OCA, Luis, *Memoria del Segundo Seminario Derechos Humanos y Garantías Individuales*, México, CODHEM, 1994, pp. 156 y 157.

- 2) El juicio sería sumario y de una sola instancia. Estará regido por los principios legales y de la suplencia de la queja a favor de la parte actora.
- 3) Sería una norma supletoria de la materia el Código de Procedimientos Civiles del Estado de México.
- 4) El juicio se promovería únicamente por quien o quienes resientan un agravio personal y directo, causado por el acto de autoridad violatorio de los derechos humanos por sí o por medio de su representante legal.
- 5) Serían partes en el juicio:
 - a) El agraviado o agraviados: tendrían este carácter las personas físicas individuales, las personas morales, grupos familiares y sociales, las comunidades o pueblos indígenas, cuyos derechos humanos hayan sido violados por la autoridad, que los afecte en forma personal y directa;
 - b) La autoridad o autoridades responsables: tendrían ese carácter los órganos de gobierno pertenecientes al estado, los ayuntamientos o consejos municipales, los organismos autónomos o descentralizados, que hayan emitido o ejecutado el acto violatorio de derechos humanos contra el cual se promueve el juicio, y
 - c) El tercero interesado: tendría ese carácter la persona o personas a quien beneficia el acto de autoridad contra el



cual se interpone el juicio, por haberlo gestionado a su favor o por resultar beneficiado con el mismo.

6) El término para interponer la demanda del juicio de amparo sería de 15 días hábiles contados a partir de:

a) Del siguiente en que se le haya notificado al agraviado el acto o actos que a su juicio sean conculcatorios de sus derechos humanos;

b) Que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución,
y

c) Que se hubiera ostentado sabedor de los mismos.

7) Tendría competencia para conocer del juicio:

La corte constitucional, para dictar la sentencia definitiva y en ella, los incidentes que pudieran surgir.

8) Las sentencias que, en su caso, declaren que los actos reclamados sí son violatorios de los derechos humanos de la parte agraviada tendrían los siguientes efectos:

- a) Ordenarán que se le restituya en el ejercicio de los derechos humanos que le fueron violados;
- b) Que la autoridad deje sin efectos tales actos, por lo que a la parte agraviada concierne;
- c) Que se restituyan las cosas al estado en que se hallaban antes de cometida la violación;
- d) A la autoridad que haya emitido o ejecutado el acto violatorio de los derechos humanos se impondrá una corrección disciplinaria en los términos establecidos en el Código de Procedimientos Civiles vigente en el estado.
- e) La reparación del daño ordenada en la sentencia sería pagada a la parte actora, dentro de los 30 días siguientes a aquel en el que la autoridad que deba cubrirla haya sido notificada de la sentencia.

9) Las sentencias dictadas por la corte constitucional no admitirían recurso alguno.

10) Es por demás aclarar que éstas serían una de las tantas características que tendría el juicio de amparo local mexiquense, y que se enlistan sólo de manera enunciativa. Nuestro propósito es sentar las bases generales de tópicos como el que estamos analizando, dejar sembrada la inquietud, la cual pueda ser desarrollada por todos, desde su trinchera, en el perfeccionamiento de nuestro estado de derecho. Es una tarea a la que estamos convocados. Ciertamente, no todo está por hacer, pero falta mucho por construir.⁶³⁹

⁶³⁹ Cfr., GÓNGORA PIMENTEL, Genaro David, *El derecho que tenemos: la justicia que esperamos*, México, Editora Laguna, 2000, p. 275.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

CONCLUSIONES

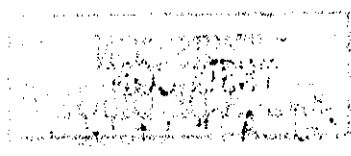
- 1 En los últimos años la administración e impartición de justicia en el Estado de México ha tenido avances trascendentales para bien de los justiciables, pero aún así no hay nada acabado, falta por hacer.
- 2 Debemos entender por Administración de Justicia al conjunto de tribunales de todos los fueros que tienen a su cargo la aplicación de las leyes
- 3 Algunos tratadistas prefieren utilizar el termino impartición de justicia ya que el termino administración de justicia posee una connotación liberal e individualista, derivada de la concepción de los revolucionarios franceses, los cuales consideraban de carácter secundario la función jurisdiccional, destacando de está, los aspectos administrativos.
- 4 La ciudadanía cuando observa faltas u omisiones en el funcionamiento de la justicia, pierde su confianza en las instituciones.
- 5 Un juez debe ser apto, sus decisiones deben ser justas, pero además como ser humano debe extraer sus mejores actitudes y cualidades morales.
- 6 Los poderes judiciales tienen que autoevaluarse para que mejoren y se modernicen, de lo contrario no atenderían una permanente preocupación de la sociedad y la iniciativa la tendríamos que tomar todos para bien de la justicia.
- 7 La democracia también se mide por la respetabilidad y fuerza que tenga el poder judicial frente a los otros poderes.

- 500 2123T
SECRET
- 8 En el mundo globalizado en que vivimos, para atraer más inversiones se requiere de una legislación respetuosa y de una justicia que sea eficiente, justa en el tiempo y que funcione correctamente.
 - 9 El diagnóstico que especialistas han hecho respecto a los problemas de la justicia coinciden en que existen procesos lentos, costosos con graves deficiencias en la infraestructura, un exacerbado burocratismo y formalismo.
 - 10 La independencia judicial reside en la facultad que tienen los jueces de decidir de acuerdo con sus propios conceptos sobre las pruebas del derecho y de la justicia, libres de toda coherción, castigo, amenaza que eventualmente pudiera provenir tanto de autoridades políticas como de los particulares.
 - 11 Lentitud e ineficiencia, en ocasiones por escasez de recursos materiales y humanos, falta de legitimidad y confianza, son algunos aspectos que dificultan el acceso a la justicia en México.
 - 12 El comercio y la industria no pueden progresar en ningún Estado donde no haya un cierto grado de confianza en la justicia.
 - 13 La justicia que no esta disponible dentro de un tiempo razonable es justicia inaccesible para muchas personas y se convierte en injusticia.
 - 14 El poder judicial estatal es el encargado de aplicar las normas legislativas locales y por excepción las federales vigentes para dirimir los conflictos que plantea la colectividad, de lo que se colige que es el órgano idóneo formalmente para administrar la justicia estatal.

- 15 El modelo básico de nuestra organización judicial esta basado en el modelo conocido como de doble jurisdicción, consiste en la existencia de dos jerarquías judiciales completas e independientes: la de los tribunales federales y la de los tribunales estatales.
- 16 Los magistrados sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las constituciones y las leyes de responsabilidad de los servidores públicos de los Estados, en el estado de México debe desaparecer la causal de "mala conducta" para privar a un Magistrado de su cargo.
- 17 El objetivo principal de los Consejos de la Judicatura es la institucionalización de un grado mayor de independencia y autonomía de tribunales y jueces, que se expresa en la intervención de dichos Consejos, en medida y formas diversas; el Consejo de la Judicatura, tiene la característica de que sus funciones son formalmente ejecutivas y administrativas y en ocasiones materialmente jurisdiccionales.
- 18 En materia de administración e impartición de justicia, en el Estado de México, se realizaron innovaciones importantes, se regionalizó el servicio de la segunda instancia procesal, se crearon tres Salas regionales: una en la ciudad de Toluca, otra en el municipio de Tlalnepantla y una más en Texcoco. En cada una existe una Sala Civil, una Sala Penal y una Sala Familiar. Esta nueva estructura está logrando un avance importante en la administración e impartición de justicia del Estado.
- 19 La carrera judicial, otorga a los servidores judiciales la oportunidad de ascender, en atención a factores como son: los años de experiencia, los estudios realizados, los cursos recibidos, así como también, la evaluación de la labor efectuada en el desempeño de sus funciones.



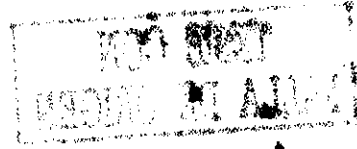
- 20 El objetivo de la creación del régimen de responsabilidades de carácter administrativo fue el de salvaguardar la legalidad, la honradez, la lealtad, la imparcialidad y la eficiencia en el desempeño de las funciones, empleos, cargos y comisiones públicos.
- 21 Coincidimos con Dato'Param Cumaraswamy, Relator especial de la ONU, en el sentido de que la justicia mexicana requiere cambios, si es que quiere cumplir con los principios internacionales para una independencia e imparcialidad de jueces y abogados, lamentablemente hay una percepción a nivel internacional de que el sistema de justicia mexicano no ha respondido a las aspiraciones de los mexicanos.
- 22 En el caso de San Salvador Atenco es importante reflexionar que si bien la decisión de liberar a quienes flagrantemente violaron la ley no contribuyó a modernizar la administración e impartición de justicia en el Estado de México, si no se hubiera atendido la condición de los "ejidatarios" de liberar a sus compañeros, las circunstancias hubieran empeorado, consideramos que la construcción del Estado de derecho no puede limitarse al uso de la fuerza pública para restablecer el orden quebrado por la violación a las leyes, la conciliación ha sido y siempre lo será un extraordinario medio para la resolución de problemas.
- 23 Los sistemas judiciales han variado significativamente su importancia relativa en la agenda pública en los últimos años. Los poderes judiciales han adquirido una trascendencia y una notoriedad en el acontecer de nuestros pueblos que no tiene parangón con la de hace cien, cincuenta o incluso diez años atrás



**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

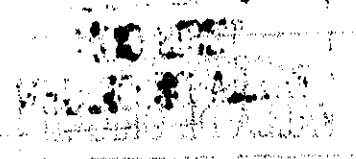
- 24 La incorporación de los Tribunales Administrativos al Poder Judicial, presenta las siguientes ventajas: a) se refuerza el peso institucional del poder judicial; b) sería posible homologar salarios y condiciones de trabajo de jueces y funcionarios judiciales, donde éstos sean desiguales; c) se ampliarían las garantías judiciales y los beneficios de la carrera judicial a los órganos que no cuentan con ellos, total o parcialmente; d) se favorecería la elaboración y aplicación de políticas judiciales uniformes, entre otros aspectos; y e) se mantendrían las ventajas de una organización especializada ya existente y funcional.
- 25 Si los tribunales administrativos quedan fuera del control del poder judicial socava su independencia, por su función deben estar ubicados dentro del poder judicial.
- 26 La Oficialia Conciliadora y Calificadora es la instancia pública municipal por virtud de la cual una persona que funge como titular, insta, exhorta o motiva a las partes en conflicto a resolver la controversia en la que se encuentran, en un solo acto instantáneo y, a su vez, éstas aceptan previamente someterse a esta amigable composición, sin demérito de que eventualmente, cada una por sí, pueda recurrir ante los órganos jurisdiccionales competentes, se encarga también de calificar las faltas cuando se viola el Bando Municipal de policía y buen gobierno.
- 27 Tradicionalmente el municipio mexicano ha sido en esencia un prestador de servicios públicos, es por ello que proponemos que las Oficialias Conciliadoras y Calificadoras se incorporen al Poder Judicial del Estado.
- 28 En materia de protección a la víctima del delito, la reforma constitucional que se llevó a cabo en 1993 se erige como el pilar más valioso en materia jurídica ya que no vale la cantidad sino la calidad, no por más fracciones,

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



por más párrafos que tenga un artículo se tienen más derechos, la reforma del 2000 podríamos ubicarla como una contrarreforma ya que en ella se señala que quién tiene que reparar el daño es el delincuente y contra la insolvencia no hay nada.

- 29 Es imprescindible la creación de la Coordinación Estatal de Protección a la Víctima del Delito y asegurarle un presupuesto para su eficaz desempeño, su función primordial consistiría en procurar la debida protección y auxilio a la persona que fuese víctima del delito y conseguir para ésta el pago de la reparación del daño en términos de ley.
- 30 La propuesta de crear el Instituto de la Defensoría Pública mexiquense obedece a la gran cantidad de mujeres y hombres los cuales su precaria situación económica los ha llevado a purgar condenas por delitos que quizás no cometieron, ciudadanos mexicanos que por el sólo hecho de ser pobres fueron presas de algunos abogados sin escrúpulos perdiendo, unas veces su patrimonio y, en otras, su libertad, o bien, ambas.
- 31 Ombudsman judicial refiere la idea de un organismo tutelador de la administración de justicia, vigilante de actos administrativos que derivan de los organismos jurisdiccionales, para ello se propone implementar dentro de los diferentes poderes judiciales en donde no existan todavía, órganos de control interno, con el propósito de que esto sea una primera instancia para combatir actos fuera de la ley que por desfortuna cometen algunos servidores públicos judiciales.
- 32 La Dirección de la Contraloría Interna es el órgano establecido por la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México, el cual tiene a su cargo la recepción de todo tipo de quejas y denuncias de litigantes y justiciables con respecto al desempeño de los servidores encargados de la Administración de



Justicia y consecuentemente la identificación e investigación integral de las responsabilidades establecidas.

33 Desafortunadamente, el constitucionalismo local se ha basado fundamentalmente en contener reglas de organización estatal, que en gran parte son únicamente una reglamentación cuyas directrices son trazadas por la Constitución general y cuyas instituciones obedecen en la gran mayoría de las ocasiones a las características que las mismas tienen en el orden federal.

34 Las constituciones estatales pocas veces han incluido disposiciones de fondo encaminadas a establecer medios de control de la regularidad constitucional de los actos emitidos conforme a las normas estatales y/o por las autoridades estatales, en muchas ocasiones las entidades federativas se convierten en imitadoras de lo federal o lo que es peor, se les obliga a atender el mandato del centro a través de reformas constitucionales no consensuadas con los estados.

35 No basta con el simple reconocimiento de los derechos que al individuo le fueron concedidos, la validez o positividad de un derecho necesita ser garantizada de algún modo.

36 El respeto y observancia de la Constitución deben ser espontáneos y naturales, debe contar con mecanismos preventivos y reparadores a fin de evitar quebrantos a la normatividad constitucional.

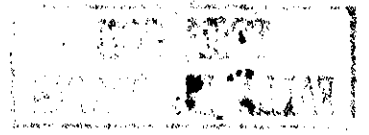
37 Una Constitución a la que le falta la garantía de anulabilidad de los actos inconstitucionales no es plenamente obligatoria en su sentido técnico. Por lo tanto podemos afirmar que las entidades federativas no tienen

Constituciones obligatorias en la medida que carezcan de una justicia constitucional propia.

- 38 El control constitucional tiene la importante misión de velar por el cumplimiento puntual de las máximas normas de un país, lo cual incluye el respeto a los derechos humanos y cumplimiento del orden político establecido, así como el desarrollo de las instituciones individuales y sociales consagradas constitucionalmente.
- 39 El objeto del Control de Constitucionalidad consiste, en mantener la regularidad de las relaciones entre la Constitución, como norma superior, y las normas federales y locales, en su carácter de normas inferiores a ella.
- 40 Se propone establecer un sistema de control constitucional de leyes preventivo, es decir, no esperar a que la violación constitucional, por normas contrarias a la ley fundamental se actualice con las implicaciones que conlleva.
- 41 La última parte del artículo 133 constitucional es el que consagra lo que se conoce como el control difuso de la constitución que en términos generales consiste en la obligación que tienen todos los jueces de estudiar la inconstitucionalidad de una ley o acto de autoridad.
- 42 Los tribunales de los estados pueden y deben conocer de las cuestiones de inconstitucionalidad de leyes que surjan en los casos o controversias que le sean sometidos para su decisión. Con mayor razón los Tribunales locales pueden y deben conocer de la constitucionalidad de la legislación estatal.
- 43 Para que los jueces locales no pudieran examinar la constitucionalidad de una ley, sería necesario un texto expreso al respecto, pero no sólo no existe,

sino que encontramos una disposición que obliga al juez local a respetar la Constitución y a no aplicar leyes que la contraríen o que se le opongan.

- 14 Desafortunadamente los estados han observado desde 1857 una actitud de imitación hacia las instituciones federales. Tan pronto como se crea o suprime una institución de la Constitución federal, se hace lo correspondiente en la mayoría.
- 15 Las entidades federativas y especialmente el Estado de México debe crear mecanismos idóneos para controlar la constitucionalidad de las leyes locales, debe ser tarea impostergable de cada estado de la República, pues ello fortalecería la fuerza y vigencia de la Constitución estatal como norma jurídica.
- 16 El control de constitucionalidad interno que cada entidad federativa se dé a sí misma, es el mejor y más sólido camino para lograr el fortalecimiento de la autonomía y el constitucionalismo estatal.
- 47 Con la Constitución de Veracruz se instauró por primera vez en estado alguno de la República, un auténtico control judicial de la constitucionalidad a nivel estatal y un medio jurisdiccional local de protección de derechos humanos.
- 48 La creación de la sala constitucional del estado de Veracruz representa un gran avance en materia de control constitucional local, deja huella profunda en la materia, se sienta un precedente importante y deja el camino abierto para que el resto de las entidades federativas continúen construyendo lo que aún falta por hacer en este tema.



- 49 La creación de salas constitucionales locales u órganos que tuvieran como misión el control constitucional de las entidades federativas ha sido una inquietud de un importante sector de académicos y juristas.
- 50 Difícilmente hay alguna institución que se haya inventado desde la nada, la recepción y la imitación han sido la vía privilegiada de la evolución histórica del derecho.
- 51 La tendencia general en el derecho comparado es la de crear un órgano que se encargue del control constitucional fuera del Poder Judicial, es decir, que sea autónomo.
- 52 Los Tribunales o Cortes Constitucionales son jurisdicciones constitucionales a tiempo completo, situados fuera del aparato jurisdiccional ordinario e independientes de éste a los que la Constitución atribuye el monopolio del control de la constitucionalidad de las leyes.
- 53 En el estado de México se propone la creación de una Corte Constitucional que tendría un objetivo social claro: proteger a los habitantes del Estado de México de los actos de las autoridades estatales y municipales que contraríen a la Constitución y conculquen sus derechos fundamentales.
- 54 La Corte Constitucional mexiquense deberá cumplir ciertos requisitos, como estar dotada de autonomía reglamentaria y presupuestaria, e independencia respecto de los otros poderes del estado, y muy especialmente, que tenga dicha corte las competencias que son propias de un Tribunal Constitucional.

55 La Corte tendría la facultad de garantizar la supremacía y control de la Constitución del Estado de México mediante su interpretación y la anulación de leyes, reglamentos y demás disposiciones de carácter general que expidan las autoridades estatales y municipales, el proteger y salvaguardar los derechos humanos que los mexiquenses se reserven, esto, a través del juicio de amparo local que se propone.

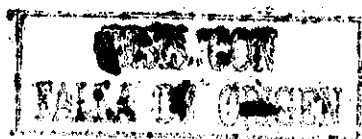
56 También conocería y sustanciaría los procedimientos en materia de controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y las acciones por omisión legislativa; con la creación de la Corte se propone a su vez el establecimiento de la Declaración General de Inconstitucionalidad de Leyes en la entidad mexiquense.

57 También se considera una propuesta alternativa: la creación de la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia que tendría prácticamente las mismas funciones de la Corte, aunque con una diferencia importante, que la Corte Constitucional gozaría de plena autonomía.

58 La Corte Constitucional del Estado de México, proponemos que se integre por cinco magistrados, conocedores de los principios constitucionales. Se propone, sean designados a propuesta de: Congreso del estado; Ejecutivo local; Tribunal Superior de Justicia; Universidad Autónoma del Estado de México y Barra o Colegio de Abogados.

59 Yucatán aporta no sólo a México, si no a un gran número de países en el mundo esa "joya jurídica" conocida como el juicio de amparo. En 1994 el estado de Chihuahua creó una especie de juicio de amparo estadual; en el 2000 el estado de Veracruz-Llave de igual forma creó el juicio de protección a los derechos humanos, el cuál equivale a un juicio de amparo local, en el Estado de México proponemos una figura similar.

60 La idea de esta modesta investigación es sentar las bases generales de tópicos como el que estamos analizando, dejar sembrada la inquietud, la cual pueda ser desarrollada por todos, desde su trinchera, debemos tener presente que el perfeccionamiento de nuestro estado de derecho, es una tarea a la que todos estamos convocados, ciertamente no todo está por hacer, pero falta mucho por construir.



BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel, et. al., *Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal. Comentadas*, México, Porrúa, 2001.

ALMAGRO NOSETE, José. *Justicia constitucional. comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, 2ª. ed., Valencia, Tirant lo Blanch, 1989.

ALONSO DE MARCO, Raúl, "Justicia y Economía", en *Economía política de la reforma judicial*, Montevideo, Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.

ARELLANO GARCÍA, Carlos, *El juicio de amparo*, 2ª. ed., México, Porrúa 1983.

ARROCHA CONTRERAS, Ana Silvia, *La independencia del Poder Judicial Federal*, México, Universidad Panamericana, 1992.

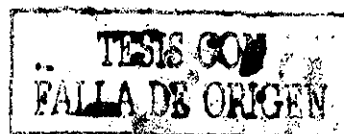
ARTEGA NAVA, Elisur, *Derecho constitucional*, México, Oxford University Press Harla-México, 1998.

_____, *Derecho constitucional estatal*, México, Porrúa, 1988.

BENEYTO, Juan, *Historia de la administración española e hispanoamericana*, Madrid, Aguilar, 1958.

BENÍTEZ TREVIÑO, V. Humberto, *Filosofía y praxis de la procuración de justicia*, 3ª. ed., México, Porrúa, 1994.

_____, *Ponciano Arriaga, defensor paradigmático de los pobres*, México, UAEM, 1998.



BESARES ESCOBAR, Emilio, *Seminario Nacional "Los derechos humanos de la víctima del delito"*, Toluca, México, CODHEM, 1998.

BRAGE CAMAZANO, Joaquín, *La acción de inconstitucionalidad*, México, IJ-UNAM, 2000.

BROZON VILLEGAS, Georgina, *La Formación de la Decisión Judicial en México y en los Estados Unidos de Norteamérica*, México, Universidad Panamericana, 1994.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *El juicio de amparo*, 29ª. ed., México, Porrúa, 1992.

_____, *Las garantías individuales*, 31ª. ed., México, Porrúa, 1999.

_____, *Derecho constitucional mexicano*, 12ª ed., México, Porrúa, 1999.

CAPPELLETTI, Mauro y GARTH, Bryant, *El acceso a la justicia*, México, Fondo de Cultura Económica.

CARPISO MC. GREGOR, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, 2ª ed., México, UNAM, 1973.

_____, *Estudios constitucionales*, 5ª ed., México, Porrúa-UNAM, 1996.

_____, *El presidencialismo mexicano*, 14ª. ed., México, Siglo XXI Editores, 1998.

CARRANCÁ Y TRUJILLO, Raúl, *México: cincuenta años de Revolución*, México, Fondo de Cultura Económica, t. III.

CARRANCO ZÚÑIGA, Joel, *Poder Judicial*, México, Porrúa, 2000.

CASTRO, Juventino V., *El artículo 105 constitucional*, México, Porrúa, 1997.

Cicerón, *Los oficios*, Colección Sepan Cuantos... ,México, Porrúa, 1993.

COLÓN MORÁN, José, en *Cuarto Certamen de Ensayo sobre Derechos Humanos. Derechos Humanos de la Víctimas del Delito*, México, CODHEM, 2001.

CONTRERAS NIETO, Miguel Ángel, *El derecho al desarrollo como derecho humano*, México, Comisión de Derechos Humanos, Estado de México, 2000.

_____, *Seminario Nacional. Los Derechos Humanos de la víctima del delito*, Toluca, México, CODHEM, 1997.

Consejo de la judicatura del Estado de México "Dos años de esfuerzo". Junio de 1995-junio de 1997.

CORREA SUTIL, Jorge, "Modernización, democratización y sistemas judiciales", en *La economía política en la reforma judicial*, Montevideo, Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.

DAVIS, William, "La Sociedad Civil frente a las Reformas Judiciales", en *La economía política de la reforma judicial*, Montevideo, Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.

DELGADO BARRIO, Javier y MELGAR ADALID, Mario, *México y España. Administración de la justicia 1998*, México, Instituto de la Judicatura Federal, 1998.

Deuteronomio, capítulo XVI, versículos 18 y 20, en *La Biblia*.



DORANTES TAMAYO, Luis, *Elementos de teoría general del proceso*, México, Porrúa, 1983.

ELIZONDO GASPERÍN, Ma. Macarita, *Estudio teórico-práctico del sistema de medios de impugnación en materia electoral*, México, TEPJF, 1997.

ESTRADA MALACÓN, Mario Alberto, *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. Comentada*, México, 1996.

EYZAGUIRRE, Hugo, "Marco Institucional y Desarrollo Económico", en *La economía política en la reforma judicial*, Montevideo, Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.

FAIREN GUILLÉN, Víctor, *Justicia y sociedad*, México, IIJ-UNAM, 1994.

FERNÁNDEZ DELGADO, Miguel Ángel y SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, "Antecedentes históricos de la responsabilidad de los servidores públicos en México", en *Código Ético de Conducta*, México, IIJ-UNAM-SECODAM, 1994.

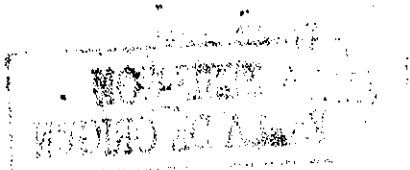
FIX FIERRO, Héctor, *La eficiencia de la justicia*, México, IIJ-UNAM, 1995.

FIX-ZAMUDIO, Héctor y FIX FIERRO, Héctor, *El Consejo de la Judicatura*, UNAM, México, 1996.

FIX-ZAMUDIO, Héctor y COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *El poder judicial en el ordenamiento mexicano*,. México, 2ª reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.

FIX ZAMUDIO, Héctor, *Memoria del simposio internacional. Derechos humanos y justicia penal*. Toluca, México, CODHEM, 1998.

_____, *La Constitución y su defensa*, México, IIJ- UNAM, 1984.



_____, *La protección procesal de los derechos humanos ante las jurisdicciones nacionales*, Madrid, Civitas, 1982.

_____, *Síntesis del derecho de amparo*, México, 1965.

_____, *La reforma municipal en la Constitución*, México, Porrúa, S.A., 1986.

_____, *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX*, México, IIJ-UNAM, 1989, tomo IV.

_____, *Veinticinco años de evolución de la justicia constitucional 1940-1965*, México, IIJ-UNAM, 1968.

FRANK SMITH, James, *Derecho Constitucional comparado México Estados Unidos*, México, IIJ-UNAM, 1990.

F. RUBIO, Llorente, *El Tribunal Constitucional Federal alemán*, Cuadernos del Instituto de Estudios Políticos, Caracas, Universidad de Venezuela, Facultad de Derecho, 1962.

GÁMIZ PARRAL, Máximo N., *Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas*, 2ª ed., México, IIJ-UNAM, 2000.

GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario, *Tribunales Constitucionales y defensa del orden constitucional*. Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, México, UNAM-Corte de Constitucionalidad de Guatemala. Procurador de Derechos Humanos de Guatemala, número 8, 1994.

_____, *La defensa de la Constitución*, México, UNAM, 1983.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *Poder Judicial y ministerio público*, México, UNAM-Porrúa, 1996.



_____, *Liber ad honorem*, México, IIJ-UNAM, Tomo II, 1998.

GÓNGORA PIMENTEL, Genaro David, *El derecho que tenemos: la justicia que esperamos*, México, Editorial Laguna S.A. de C.V., 2000.

GOZAÍNI, Osvaldo Alfredo, *Justicia y sociedad*, México, IIJ-UNAM, 1994.

GUDIÑO PELAYO, José de Jesús, *Controversia sobre controversia. Discusión en torno al alcance de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en controversias constitucionales*, México, Porrúa, 2000.

GUERRERO, Omar, *El papel de los ministerios de justicia en la reforma del Estado*, México, IIJ-UNAM, 1998.

HITTERS, Juan Carlos, *La justicia entre dos épocas*, Ed. Platense, 1983.

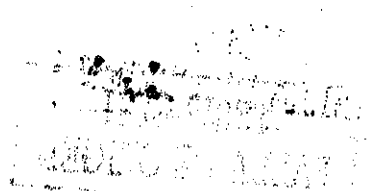
HORN, Hans-Rudolf, *Estudios en homenaje al doctor Héctor Fix-Zamudio. En sus treinta años de investigador de las ciencias jurídicas*, México, IIJ-UNAM, tomo II, 1988.

HUITRON, HUITRON, Antonio, *El poder judicial del estado de México*, México, Honorable Tribunal Superior de Justicia del Estado de México, Tomo I.

JARQUÍN, Edmundo, *La economía política en la reforma judicial*, Montevideo, Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.

KELSEN, Hans, *La teoría pura del derecho*, 9ª ed., traducción de Roberto J. Vernengo, México, Porrúa, 1997.

_____, *La garantía jurisdiccional de la Constitución*, traducción de Rolando Tamayo y Salmorán, México, UNAM, 1974.



_____, *¿Qué es la justicia?*, México, 3ª edición, Distribuciones Fontamara, S.A., 1992.

LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, *Las transformaciones del sistema jurídico y los significados sociales del derecho en México*, México, I.I.J.-UNAM, 1997.

MADRID HURTADO, Miguel de la, *Elementos de derecho constitucional*, México, Instituto de Capacitación Política del Partido Revolucionario Institucional, 1982.

MARCO, Raúl Alonso de, "Justicia y Economía", en *La economía política en la reforma judicial*, Montevideo, Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.

MÁRQUEZ RÁBAGO, Sergio R., *Prontuario Constitucional*, México, Mc Graw-Hill, 1997.

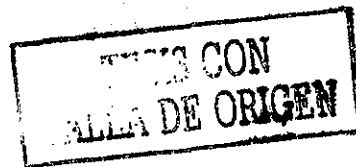
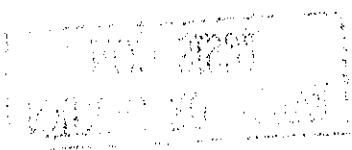
MELGAR ADALID, Mario, *México y España, administración de la justicia 1998*, México, I.I.J.-UNAM, 1998.

MIRANDA CARDOSO, Luis, *Consejo de la Judicatura del Estado de México, "dos años de esfuerzo"*, Junio de 1995-Junio de 1997.

MOLINA GONZÁLEZ, Héctor, *Justicia y sociedad*, México, I.I.J.-UNAM, 1994.

MONTERO AROCA, Juan y ORTELLS RAMOS, Manuel, *Derecho Jurisdiccional*, Barcelona, España, Librería Bosch, 1987.

MORENO HERNÁNDEZ, Moisés, *Justicia y sociedad*, México, I.I.J.-UNAM, 1994.



OBANDO, Jorge, "La Experiencia del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo", en *La Economía Política en la reforma judicial*, Montevideo, Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.

OLIVARES PLATA, Carlos, *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. Comentada*, México, 1996.

OSSORIO, Ángel, *La justicia I*, Prólogo y notas de Santiago Sentis Melendo, 2ª ed., Buenos Aires, Ediciones Jurídicas Europa-América, 1961.

ORTEGA VILLA, Martha Alicia, *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. Comentada*, México, 1996.

OVALLE FABELA, José, *Temas y problemas de la administración de justicia en México*, México, UNAM, 1982.

PATIÑO RODRÍGUEZ, Julio, *La justicia mexicana hacia el siglo XXI*, México, UNAM-Senado de la República. LVI Legislatura, 1997.

PASTOR, Santos, *La economía política en la reforma judicial*, Montevideo, Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.

Platón, *Diálogos, Apología de Sócrates*, 13ª ed., Colección Sepan Cuantos..., México, Porrúa, 1973.

Problemas actuales del derecho procesal, México, IIJ-UNAM, 1992.

QUINNEY, Richard, *Who is the victim? Victimology* (Drapkin, Viano), Lexington Books, USA, 1974.

RANGEL Y VÁZQUEZ, Manuel, *La defensa integral de la Constitución*, México, Editorial Cultura, 1952.

REBORA, Juan Carlos, *El estado de sitio y la ley histórica del desborde institucional*, Buenos Aires, Universidad de La Plata, 1935.

RIVERA MONTES DE OCA, Luis, *Memoria del Segundo Seminario Derechos Humanos y Garantías Individuales*, México, CODHEM, 1994.

ROCCATTI, Mireille y LARA, Evangelina, *Justicia juvenil en el Estado de México*, Toluca, México, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, 1996.

RODRÍGUEZ MANZANERA, Luis, *Victimología. Estudio de la víctima*, México, Porrúa, 1998.

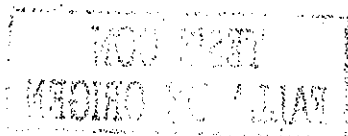
SADEK, Maria Tereza, "La Crisis del poder judicial vista por los jueces", en *La economía política de la reforma judicial*, Montevideo, Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.

SALOMA PALACIOS, Mónica, *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. Comentada*, México, 1996.

SANGUINETTI, Julio María, "Reflexiones sobre justicia y economía", en *La economía política en la reforma judicial*, Montevideo, Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.

SANTIAGO TAWIL, Guido, *La responsabilidad del Estado y de los magistrados y funcionarios judiciales por el mal funcionamiento de la administración de justicia*, Buenos Aires, Ediciones de Palma, 1989.

SCHWARZ, Carl, "Jueces en la penumbra. La independencia del poder judicial en los Estados Unidos y México", en *Anuario Jurídico*, México, IIJ-UNAM, 1977.



SHIHATA, Ibrahim, "La Experiencia del Banco Mundial", en *La economía política en la reforma judicial*, Montevideo, Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 22ª ed., México, Porrúa, 1947.

VAKY, Paul S., "La Experiencia de la Aid", en *La economía política en la reforma judicial*, Montevideo, Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.

VALADÉS, Diego, *Estudios en homenaje al doctor Héctor Fix Zamudio. En sus treinta años como investigador de las ciencias jurídicas*, México, IJ-UNAM, tomo I, 1998.

_____, y MADRAZO, Jorge, *Cuarto Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, I.I.J.-UNAM, 1992.

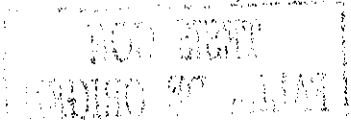
VALLADARES DE LA CRUZ, Patricia, *Seminario Nacional "Los derechos humanos de la víctima del delito"*, Toluca, México, CODHEM, 1997.

YEPES ARCILLA, Hernando, *Coloquio Internacional sobre el consejo de la judicatura*, Consejo de la judicatura federal, UNAM, México, 1995.

ZADEK, María Tereza, "La crisis del poder judicial vista por los jueces", en *La Economía Política en la reforma judicial*, Montevideo, Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.

ZARZA DELGADO, Luz María, *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. Comentada*, México, 1996.

ZORRILA MARTÍNEZ, Pedro G. *El significado actual de la Constitución*. México, UNAM.



HEMEROGRAFÍA

ÁLVAREZ, Mario I., "Apostillas al tema de la justicia", *Crónica Legislativa*, México, H. Cámara de Diputados, nueva época, año IV, número 4, agosto-septiembre de 1995.

AMAR GONZÁLEZ HERRERA, José Aben, "El pacto federal y el control constitucional de los poderes locales por la Suprema Corte de Justicia de la Nación", *Dialogo y Debate*, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, A.C., número 4, México, sin año de publicación.

ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo M., "El Tribunal Federal de Justicia Administrativa", en *Revista Responsa*, Año 1, Número 3, enero de 1996.

BÁEZ SILVA, Carlos, "Algunos aspectos sobre el control del poder político en México", *Iniciativa*. Revista del Instituto de Estudios Legislativos de la Legislatura del Estado de México, año 2, número 4, julio-septiembre de 1999.

BONILLA LÓPEZ, Miguel, "El artículo 17 constitucional y la distribución territorial de los tribunales", en *Iniciativa*, año 2, número 6, Enero - Marzo 2000.

BRAGE CAMAZANO, Joaquín, "Sobre la naturaleza de la Suprema Corte mexicana: hacia su conversión en un tribunal constitucional", *Derreito, Revista Xurídica da Universidad de Santiago Compostela*, Santiago Compostela, volumen 7, número 1, 1998.

BRISEÑO SIERRA, Humberto, "El artículo 17 constitucional y la práctica judicial", en *Revista de la facultad de jurisprudencia*, año 1, núm. 3, Octubre-diciembre de 1980.

CANALES ALIENDE, José Manuel, "La administración de la justicia: hacia una visión gerencial del servicio público de la justicia", en *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, núm. 73, julio-septiembre de 1991.

DIEZ-PICAZO, Luis María, "Sobre la independencia judicial", en *Revista española de Derecho Constitucional*, Centro de Estudios Constitucionales, enero-abril, 1992.

FALANDYSZ, Loch y KUBALA, Krzysztof, Theoretical Issues and Developments in Victimology, *Victimology Newsletter*, Vol, 4 núm. 1, Tachhochschule Niederrheim, School of Social studies, Republic Federal de Alemania, 1985.

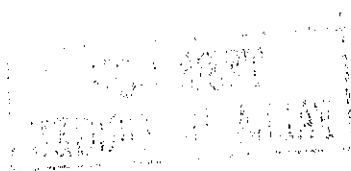
FERNÁNDEZ AGUIRRE, Germán, "El sistema de justicia en México", en *Revista del Senado de la República*, México, volumen 2, número 4, julio-septiembre de 1996.

FERNÁNDEZ, David, "Consideraciones para una reforma legal y judicial en el país", en *Revista del Senado de la República*, número 4, vol. 2, Julio-Septiembre de 1996.

FIERRO FERRÁEZ, Ana Elena, "Rezago judicial", en *Lex. Difusión y análisis*, Año 3, núm. 20, Febrero de 1997.

FIX FIERRO, Héctor, "El consejo de la judicatura en las entidades federativas. Una evaluación de su marco normativo y diseño institucional", en *Diálogo y debate*, México, año 2, número 7, Enero-Marzo 1999.

_____, "Estado de derecho y reforma de la justicia en México", en *Revista Mexicana de Procuración de Justicia*, Volumen I, número 1, México, febrero de 1996.



_____, "La administración de justicia en México", *Revista Ameinape*, Asociación Mexicana de Egresados del INAP de España, A.C., La administración de justicia en México, número 3, enero-junio, 1997.

_____, "La otra justicia: Breves reflexiones sobre la reforma judicial en las entidades federativas", *Revista Ameinape*, Asociación Mexicana de egresados del INAP de España A.C., La administración de justicia en México, número 3, enero-junio 1997.

_____, "Los tribunales en las entidades federativas: modelo de organización y problemática general", en *Revista Ameinape*, Asociación Mexicana de egresados del INAP de España A.C., La administración de justicia en México, núm. 3, Enero-Junio de 1997.

_____, "Poder Judicial en la reforma del Distrito Federal", *Diálogo y Debate*, México, números 5 y 6, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, A.C., julio-diciembre de 1998.

_____, "Veinticinco años de evolución de la justicia constitucional 1940-1965", *Revista Jurídica Petróleos Mexicanos*, México, número 59-60, mayo-junio de 1993.

GALEANA PELÁEZ, Alejandro, "El Judicial Review, el tribunal constitucional y la ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política", *Revista Jurídica de Posgrado*, Universidad Autónoma "Benito Juárez" de Oaxaca, año 4, números 13 y 14, enero-junio de 1998.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, "Algunos problemas actuales en la administración de justicia", en *Revista VIRISDICTIONE*, año III, número 8, diciembre de 1994.

GÓNGORA PIMENTEL, Genaro David, "La enseñanza del derecho, frente al reto de la administración de justicia", en *Lex. Difusión y análisis*, año V, núm. 54, Diciembre de 1997.

GONZÁLEZ HERRERA, José Aben Amar, "El pacto federal y el control constitucional de los poderes locales por la Suprema Corte de Justicia de la Nación", *Diálogo y Debate de Cultura Política*, México, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, A.C., núm. 4, sin año de edición.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, "División de poderes, federalismo y municipio en México", *Estudios Parlamentarios del Congreso*, México, 1ª época, año 2, número 9, mayo-junio de 1997.

_____, "El desafío de la justicia. La administración de la justicia y el estado de derecho en México", en *Revista Lex*, Torreón. Coahuila, México, año I, número 2, Agosto de 1995.

_____, "Fortalecimiento de los congresos locales" en *Iniciativa*, Año 2, Número 4, julio-septiembre 1999.

GUDIÑO PELAYO, J. Jesús, "El control constitucional local: una inquietud permanente", *Iniciativa, Revista del Instituto de Estudios Legislativos de la Legislatura del Estado de México*, año II, número 6, enero-marzo del 2000.

HAMDAN AMAD, Fauzi, "La justicia: causa final del estado" en *Revista del Senado de la República*", Volumen 2, Número 4, Julio-Septiembre de 1996.

HERRERA TREJO, Sergio, "Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley" en *Revista Ameinape. Seguridad pública y administración de justicia*. Asociación Mexicana de Egresados del INAP de España A.C., número 4, julio-diciembre de 1997.

HUERTA BARRERA, Teresita Rendón, "Juzgadores y reformas al poder judicial" en *Revista Ameinape. Administración de justicia en México*. Asociación Mexicana de Egresados del INAP de España A.C., número 3, enero-junio de 1997.

IBARRA HERNÁNDEZ, Gabriel, "Tribunales electorales, judicialización antítesis de autonomía", en *Los órganos jurisdiccionales electorales en México y otros ensayos en materia electora*, Revista del Tribunal electoral del Estado de México, Toluca-México, número 11, mayo-junio de 1999.

IVRISDICTIO, Revista del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Querétaro, año III, número 8, diciembre de 1994.

MÁRQUEZ ALGARA, Guadalupe, "La inconstitucionalidad de los tribunales electorales temporales", en *Los órganos jurisdiccionales electorales en México y otros ensayos en materia electoral*. Revista del Tribunal Electoral del Estado de México, Toluca-México, número 11, mayo-junio de 1999.

MARTÍNEZ BÁEZ, Antonio, "El indebido monopolio del Poder Judicial de la Federación para conocer la inconstitucionalidad de Leyes", *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, México, tomo IV, número 15, julio-septiembre de 1942.

MARTÍNEZ SÁNCHEZ, Francisco, "Nueva vía constitucional para que los tribunales de jurisdicción denuncien la inconstitucionalidad de leyes", *Iniciativa. Revista del Instituto de Estudios Legislativos de la Legislatura del Estado de México*, México, año 2, núm. 6, enero-marzo de 2000.

MELGAR ADALID, Mario, "El poder judicial en Texas" en *Revista Ameinape. La administración de justicia en México*, Asociación Mexicana de Egresados de INAP de España A.C., número 3, enero-junio de 1997.

OJEDA PAULLADA, Pedro, "La administración de justicia y la reforma al poder judicial en México", en *Revista Ameinape*, Asociación Mexicana de Egresados del INAP de España, A. C., México, Número 3, enero-junio de 1997.

OLASCOAGA VALDÉS, Francisco A. "Marco de referencia", en *Los órganos jurisdiccionales electorales en México y otros ensayos en materia electoral*, *Revista del Tribunal Electoral del Estado de México*, Toluca-México, número 11, mayo-junio de 1999.

ORDOÑEZ CIFUENTES, José Emilio Rolando, "Bibliografía", en *Boletín mexicano de Derecho Comparado*, año XXVI, número 76, enero-abril de 1993.

PONCE DE LEÓN ARMENTA, Luis M., "La jurisdicción", en *Boletín mexicano de Derecho Comparado*, México, UNAM, año XXV, número 73, Enero-Abril 1972.

RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita, "Juzgadores y Reforma al Poder Judicial", en *Revista Ameinape*, Asociación Mexicana de Egresados del INAP de España A.C., *La Administración de Justicia en México*, número III, enero-junio de 1997.

Revista del Tribunal Electoral del Estado de México. La reforma jurídico electoral en el Estado de México, 1998, Toluca-México, número 9, enero-febrero de 1999.

REYES VERA, Ramón, "Los derechos humanos y la seguridad jurídica", *Derechos Humanos*, órgano informativo de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, número 37, mayo-junio de 1999.

RODRÍGUEZ LOZANO, Amador, "Por un acceso real a la justicia en México, el caso del Instituto de la Defensoría Pública" en *Cuestiones constitucionales*.



Revista Mexicana de Derecho Constitucional, México, IIJ-UNAM, número 2, enero-junio de 2000.

RUIZ PÉREZ, Tomás, "Participación de la ceremonia del 62 aniversario de la fundación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México", en *Lex, Difusión y análisis*, Tercera época, año IV, número 42, Diciembre de 1998.

URDANIVIA F., Xavier Díez, "El control jurisdiccional de la constitucionalidad", *Revista Ameinape*, Asociación Mexicana de Egresados del INAP de España, La administración de justicia en México, número 3, enero-junio de 1997.

VESCONI, Enrique, "La Justicia Conciliatoria", *Revista Uruguaya de Derecho Procesal*, 1982-2.

VILLANUEVA, Ernesto, "Reforma del poder judicial", en *Asamblea. Órgano de difusión de la Asamblea de Representantes del D.F. 1ª Legislatura*, volumen 1, número 6, julio de 1995.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*, 6ª ed., México, Porrúa, 2000.

CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario enciclopédico de derecho usual*, 4ª. ed., Buenos Aires, Editorial Heliasta, Tomo I, 1962.

Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones, 4ª ed., LV Legislatura, México, Porrúa, Tomo HI X, 1994.

Diccionario abreviado de sinónimos, Barcelona, Bruguera, 1980.

Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, 21ª ed., Madrid, Espasa-Calpe, S.A., 1999, tomo I.

Enciclopedia Jurídica Básica, Enciclopedias Jurídicas, Madrid, Civitas, volumen II, 1995.

Enciclopedia Jurídica Omeba, Buenos Aires, Argentina, IMPO-INSA, Editorial Bibliográfica Omeba, tomos I y XV, 1982.

Enciclopedia Universal Ilustrada, Madrid, Espasa – Calpe, 1958, tomo II, p. 956.

FERNÁNDEZ DE LEON, Gonzalo, *Diccionario Jurídico*, Temis.

GARRONE, José Alberto, *Diccionario Jurídico*, Buenos Aires, Abeledo Perrot.

MACHADO SCHAFFINO, Carlos, *Diccionario Jurídico Polilingue*, Buenos Aires, Ediciones La Rocca, 1996.



PALOMAR DE MIGUEL, Juan, *Diccionario para juristas*, México, Ediciones Mayo, 1981.

RAYMOND GUILLÉN, Jean Vicent, *Diccionario Jurídico*, Temis.

RENATO SALAZAR, Diego, *Diccionario de Derecho Político y Constitucional*, Ed. Librería del Profesional.

RIBÖ DURÁN, Luis, *Diccionario de Derecho*, Barcelona, Bosch, 1987.

SÁNCHEZ AGESTA, D. Luis, *Nueva Enciclopedia Jurídica*, F., Barcelona, Seix Editor, Tomo V, 1953.

DOCUMENTOS OFICIALES

ÁVILA VILLEGAS, Eruviel, *Iniciativa de Ley de Protección a las Víctimas del Delito*.

ÁVILA VILLEGAS, Eruviel, "Exposición de motivos de la iniciativa de Ley para reformar los artículos 10 y 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México, presentada en el seno de la LIII Legislatura del Estado de México.

CONTRERAS NIETO, Miguel Ángel, "Exposición de motivos" en *Iniciativa de ley que crea el Centro de Atención para la Víctima del Delito*.

Diario Oficial de la Federación, primera sección, 20 de septiembre del 2000.

Diario Oficial de la Federación de fecha 3 de septiembre de 1993.



PALOMAR DE MIGUEL, Juan, *Diccionario para juristas*, México, Ediciones Mayo, 1981.

RAYMOND GUILLÉN, Jean Vicent, *Diccionario Jurídico*, Temis.

RENATO SALAZAR, Diego, *Diccionario de Derecho Político y Constitucional*, Ed. Librería del Profesional.

RIBÖ DURÁN, Luis, *Diccionario de Derecho*, Barcelona, Bosch, 1987.

SÁNCHEZ AGESTA, D. Luis, *Nueva Enciclopedia Jurídica*, F., Barcelona, Seix Editor, Tomo V, 1953.

DOCUMENTOS OFICIALES

ÁVILA VILLEGAS, Eruviel, *Iniciativa de Ley de Protección a las Víctimas del Delito*.

ÁVILA VILLEGAS, Eruviel, "Exposición de motivos de la iniciativa de Ley para reformar los artículos 10 y 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México, presentada en el seno de la LIII Legislatura del Estado de México.

CONTRERAS NIETO, Miguel Ángel, "Exposición de motivos" en *Iniciativa de ley que crea el Centro de Atención para la Víctima del Delito*.

Diario Oficial de la Federación, primera sección, 20 de septiembre del 2000.

Diario Oficial de la Federación de fecha 3 de septiembre de 1993.



Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Justicia y Estudios Legislativos, Cámara de Senadores, 17 de abril de 2000.

Gaceta del Gobierno del Estado de México, 24 de diciembre de 1999.

Gaceta municipal. Ecatepec de Morelos, número 3, 5 de febrero de 2001.
Iniciativa de ley federal de defensoría pública” en Senado. Diario de debates, México, número 10, 11 de octubre de 1995.

PICHARDO PAGAZA, Ignacio, *Gaceta Oficial Estado de México, 28 de febrero de 1992, Decreto 68.*

VILLICAÑA ESTRADA, Abel, “Función jurisdiccional”, en *Poder Judicial del Estado de México. Informe de labores 2000*. Toluca, México, Poder Judicial del Estado de México.

_____, “Contraloría” en *Poder judicial del Estado de México. Informe de labores 2000*. Toluca, México, Poder Judicial del Estado de México.

LEGISLACIÓN

Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México (2001).

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2001).

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1987).

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917).

Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Justicia y Estudios Legislativos, Cámara de Senadores, 17 de abril de 2000.

Gaceta del Gobierno del Estado de México, 24 de diciembre de 1999.

Gaceta municipal. Ecatepec de Morelos, número 3, 5 de febrero de 2001.

Iniciativa de ley federal de defensoría pública” en Senado. Diario de debates, México, número 10, 11 de octubre de 1995.

PICHARDO PAGAZA, Ignacio, *Gaceta Oficial Estado de México, 28 de febrero de 1992, Decreto 68.*

VILLICAÑA ESTRADA, Abel, “Función jurisdiccional”, en *Poder Judicial del Estado de México. Informe de labores 2000*. Toluca, México, Poder Judicial del Estado de México.

_____, “Contraloría” en *Poder judicial del Estado de México. Informe de labores 2000*. Toluca, México, Poder Judicial del Estado de México.

LEGISLACIÓN

Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México (2001).

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2001).

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1987).

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917).

Constitución Política del Estado de Aguascalientes (2001).

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California (2001).

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur (2001).

Constitución Política del Estado de Campeche (2001).

Constitución Política del Estado de Coahuila (2001).

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima (2001).

Constitución Política del Estado de Chiapas (2001).

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua (2001).

Constitución Política del Estado de Durango (2001).

Constitución Política del Estado de Guanajuato (2001).

Constitución Política del Estado de Guerrero (2001).

Constitución Política del Estado de Hidalgo (2001).

Constitución Política del Estado de Jalisco (2001).

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México (2001).

Constitución Política del Estado de Michoacán (2001).

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos (2001).

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit (2001).

Constitución Política del Estado de Nuevo León (2001).

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca (2001).

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla (2001).

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro de Arteaga (2001).

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo (2001).

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí (2001).

Constitución Política del Estado de Sinaloa (2001).

Constitución Política del Estado de Sonora (2001).

Constitución Política del Estado de Tabasco (2001).

Constitución Política del Estado de Tamaulipas (2001).

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala (2001).

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave (2001).

Constitución Política del Estado de Yucatán (2001).

Constitución Política del Estado de Zacatecas (2001).

GÓNGORA PIMENTEL, Genaro, *Ley de Amparo*, tomo II, parte II, México, Porrúa, 2000.

Legislación Electoral del Estado de México, 2001.

Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México (2001).

Reglamento interior del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje (2001).

OTRAS FUENTES DE CONSULTA

ENRÍQUEZ USCANGA, Julio B. (ponente), *Seminario en derecho constitucional veracruzano Constitución 2000*, México, Gobierno del estado de Veracruz, versión contenida en CD. Room.

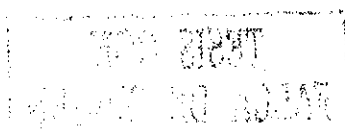
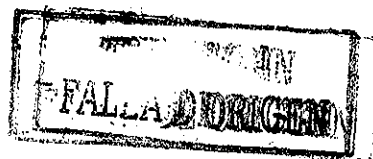
Jurisprudencia y tesis aisladas 1917-1999, *ius9*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1999.

http://194.94.238.74/tatsachen_ueber_deutschland/spanisch/buch/03/index.htm

<http://www.miguatemala.tripod.com/demográfico.html>

<http://www.inegi.gob.mx>

<http://www.scjn.gob.mx>



GÓNGORA PIMENTEL, Genaro, *Ley de Amparo*, tomo II, parte II, México, Porrúa, 2000.

Legislación Electoral del Estado de México, 2001.

Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México (2001).

Reglamento interior del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje (2001).

OTRAS FUENTES DE CONSULTA

ENRÍQUEZ USCANGA, Julio B. (ponente), *Seminario en derecho constitucional veracruzano Constitución 2000*, México, Gobierno del estado de Veracruz, versión contenida en CD. Room.

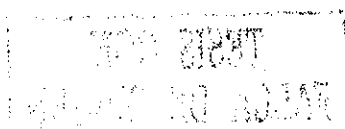
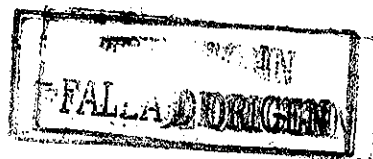
Jurisprudencia y tesis aisladas 1917-1999, *ius9*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1999.

http://194.94.238.74/tatsachen_ueber_deutschland/spanisch/buch/03/index.htm

<http://www.miguatemala.tripod.com/demográfico.html>

<http://www.inegi.gob.mx>

<http://www.scjn.gob.mx>



MEMORIAS

COLLÍ BORGES, Víctor Manuel, "La Constitución yucateca de 1841", *La Actualidad de la Defensa de la Constitución. Memoria del Coloquio Internacional en Celebración del Sesquicentenario del Acta de Reformas Constitucionales de 1847, origen federal del juicio de amparo mexicano*, México, SCJN-UNAM, 1997.

FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, "La defensa de la Constitución en España", *La actualidad de la defensa de la Constitución. Memoria del Coloquio Internacional en Celebración del Sesquicentenario del Acta de Reformas constitucionales de 1847, origen federal del juicio de amparo mexicano*, México, SCJN-UNAM, 1997.

FIX ZAMUDIO, Héctor, "Significado actual del control constitucional en México", *El significado actual de la Constitución. Memoria del simposio internacional*, México, IJJ-UNAM.

MAXERA, Rita, "Justicia penal juvenil en América Latina", en *Memoria del Simposio Internacional. Derechos humanos y Justicia Penal*, Toluca, México, CODHEM, 1998.

Memoria del Seminario sobre Justicia y Sociedad, México, IJJ-UNAM, 1994.

NAVA NEGRETE, Alfonso, "Necesidad de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo en México", en *Memoria del Cuarto Congreso Nacional de Tribunales de lo Contencioso Administrativo*, México, diciembre de 1997.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

RABELL GARCÍA, Enrique, "La inconstitucionalidad de leyes en México", en *La actualidad de la defensa de la Constitución. Memoria del Coloquio Internacional en Celebración del Sesquicentenario del Acta de Reformas Constitucionales de 1847, origen federal del juicio de amparo mexicano*, México, SCJN, UNAM, 1997.

RUIZ PÉREZ, Tomás, "Reflexiones introductorias sobre el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México", en *Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México*, Toluca-México, número I, julio - diciembre de 1997.

TESIS PROFESIONALES

PÉREZ GONZÁLEZ, Carlos, "Estructura jurídica del sector encargado de la industria azucarera en México", Tesis para obtener el grado de Doctor en Derecho. México, UNAM, 1976.

QUINTANA MIRANDA, Rafael, "El municipio y su Hacienda Pública", Tesis para obtener el grado de Doctor en Derecho, México, UNAM, 1992.

ROSSAINZZ ESTRADA, Azol, "El Poder Judicial de los estados, controlador de las Constituciones locales", Tesis para obtener el grado de Doctor en Derecho, Tlaxcala, México, 2000.

VALDERRAMA NAVARRO, Luis Gerardo, "El régimen laboral en los bancos controlados por el Estado y algunas perspectivas con la desincorporación de la banca múltiple", Tesis para obtener el grado de Doctor en Derecho, UNAM, 1994, p. 325-327.



RABELL GARCÍA, Enrique, "La inconstitucionalidad de leyes en México", en *La actualidad de la defensa de la Constitución. Memoria del Coloquio Internacional en Celebración del Sesquicentenario del Acta de Reformas Constitucionales de 1847, origen federal del juicio de amparo mexicano*, México, SCJN, UNAM, 1997.

RUIZ PÉREZ, Tomás, "Reflexiones introductorias sobre el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México", en *Memorial del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México*, Toluca-México, número I, julio - diciembre de 1997.

TESIS PROFESIONALES

PÉREZ GONZÁLEZ, Carlos, "Estructura jurídica del sector encargado de la industria azucarera en México", Tesis para obtener el grado de Doctor en Derecho. México, UNAM, 1976.

QUINTANA MIRANDA, Rafael, "El municipio y su Hacienda Pública", Tesis para obtener el grado de Doctor en Derecho, México, UNAM, 1992.

ROSSAINZZ ESTRADA, Azol, "El Poder Judicial de los estados, controlador de las Constituciones locales", Tesis para obtener el grado de Doctor en Derecho, Tlaxcala, México, 2000.

VALDERRAMA NAVARRO, Luis Gerardo, "El régimen laboral en los bancos controlados por el Estado y algunas perspectivas con la desincorporación de la banca múltiple", Tesis para obtener el grado de Doctor en Derecho, UNAM, 1994, p. 325-327.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

VALDÉZ HUEZO, Josué Cirino, "La legitimación a la causa de los organismos públicos autónomos, en la controversia constitucional", Tesis para obtener el grado de Licenciado en Derecho. México, Escuela Libre de Derecho, 2000.

PERIÓDICOS

"Atenco", en *Milenio*, 15 de julio de 2002, p. 20.

"Atenco, municipio rebelde", en *Reforma*, 14 de julio de 2002, p. 21 A.

BENITEZ TREVIÑO, V. Humberto, "La necesidad de consolidar la defensoría pública en materia administrativa en el Estado de México", en Consejo Editorial. *El Diario*, p. 2.

"En la línea", en *El Universal*, 14 de julio de 2002, p. A 10.

"En Texcoco, paradoja de la legitimidad", en *El Universal*, 8 de agosto de 2002, p. A 20.

"Hay que impedir la barbarie contra rehenes y la mano dura. El diálogo y la conciliación, método contra la violencia", en *El Universal*, 13 de julio de 2002, p. A 10.

"Insiste ministro de Morelos en la creación de cortes estatales", en *La Jornada*, 10 de noviembre de 2000, p. 15.

JALIFE DAHER, Mauricio, "Ojalá me demanden", en *El Financiero*, 14 de febrero de 2001, p. 39.

"Los rehenes que nadie toma en cuenta", en *Milenio*, 15 de julio de 2002, p. 8.

VALDÉZ HUEZO, Josué Cirino, "La legitimación a la causa de los organismos públicos autónomos, en la controversia constitucional", Tesis para obtener el grado de Licenciado en Derecho. México, Escuela Libre de Derecho, 2000.

PERIÓDICOS

"Atenco", en *Milenio*, 15 de julio de 2002, p. 20.

"Atenco, municipio rebelde", en *Reforma*, 14 de julio de 2002, p. 21 A.

BENITEZ TREVIÑO, V. Humberto, "La necesidad de consolidar la defensoría pública en materia administrativa en el Estado de México", en Consejo Editorial. *El Diario*, p. 2.

"En la línea", en *El Universal*, 14 de julio de 2002, p. A 10.

"En Texcoco, paradoja de la legitimidad", en *El Universal*, 8 de agosto de 2002, p. A 20.

"Hay que impedir la barbarie contra rehenes y la mano dura. El diálogo y la conciliación, método contra la violencia", en *El Universal*, 13 de julio de 2002, p. A 10.

"Insiste ministro de Morelos en la creación de cortes estatales", en *La Jornada*, 10 de noviembre de 2000, p. 15.

JALIFE DAHER, Mauricio, "Ojalá me demanden", en *El Financiero*, 14 de febrero de 2001, p. 39.

"Los rehenes que nadie toma en cuenta", en *Milenio*, 15 de julio de 2002, p. 8.

MONSIVAIS, Carlos, "No entiendo lo que paso", en *El Universal*, 12 de Mayo de 2002, p. A30.

"Ofrece el gobernador Montiel liberar bajo fianza a 'todos' los ejidatarios que están siendo procesados", en *La Jornada*, 15 de julio de 2002, p. 8.

OVALLE FABELA, José, "La dispersión de la justicia", en *El Universal*, Lunes 8 de enero de 1996, p. 9.

"Propone ministro crear cortes estatales", en *El Universal*, 27 de Mayo de 2002, p. A12.

"Se incluirán las quejas contra militares: ONU", en *El Universal*, 16 de mayo de 2001, p. A 1 y p. A 19.

"Una inesperada lección de Atenco", en *El Universal*, 8 de agosto de 2002, p. A 20.

"Violencia en San Salvador Atenco y en Ciudad Juárez", en *El Universal*, 12 de julio de 2002, p. A9

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN