

Evaluación de la Ley de Control Constitucional de Tlaxcala ¿esperanza fallida?

*La mejor garantía de la lealtad de los hombres, es
hacer que coincida su deber con sus intereses*

Hamilton

I. Planteamiento del problema

A través de este trabajo pretendo aportar una visión crítica de textos, hechos jurídicos y de las personas —*desde luego, solamente a partir de su posicionamiento de su actividad pública o social*— que intervienen en la ingente tarea de la administración de justicia constitucional en Tlaxcala.¹

Sería prolífico mencionar el largo camino y los muchos afanes que se han hecho para que hoy día se reconozca a la Justicia constitucional estatal,² como una materia relevante en muchos sentidos, digna de inspirar la renovación de planes de estudio de las licenciaturas en derecho,³ propicia para el debate político y han sido, también, muchos los retos que se han superado para insertar a la macro justicia en productos legislativos, pero creo que el desafío mayúsculo es la aplicación de estas normas, pues en ella convergen el entendimiento de esta novísima rama de la justicia, como la carga ideológica y presión de los grupos de poder. Los

* Catedrático de la Universidad del Valle de Tlaxcala y abogado postulante.

¹ Algunos autores denominan esta forma de explicación del derecho, enfoque “ecosociológico”, al respecto ver González Galván, Jorge Alberto. La construcción del derecho. Métodos y Técnicas de Investigación. IIJ-UNAM. México., pp. 15 y ss.

² Es cierto que con propiedad muchos estudiosos prefieren utilizar el vocablo de Justicia constitucional local, en aras de no excluir al Distrito Federal, sin embargo, considero que es conveniente acuñar un término específico que sea indicativo del nivel de las entidades federativas, aún cuando precisamente el Distrito Federal no sea aún reconocido como entidad federativa, pero, desde mi opinión, sí debe tratársele como entidad federativa. Ciento es también que este vocablo no es castellano y se recoge del Portugués, que de manera directa se traduce como una referencia directa a una provincia o gobierno local, para consulta: <http://www.wordreference.com/ptes/estadual> y diccionario Español-portugués, Espasa-Calpe, S.A. Madrid. 2001.

³ En los planes y programas de la Universidad del Valle de Tlaxcala se incluyó primeramente la materia de Derecho Procesal Constitucional, como asignatura cursativa forzosa y en fechas recientes en los de la Universidad Autónoma de Tlaxcala.

resultados obtenidos en esta pequeña investigación nos arrojan datos contrastantes entre el objetivo de instituir los medios de control constitucional y la postura de los protagonistas encargados de que ésta funcione, que necesariamente nos hace preguntarnos si efectivamente entre los intereses de los miembros de la judicatura está el respeto a nuestra Carta Magna estadal, y si existe lealtad a la función o a los personajes políticos.

El análisis y discusión en torno preferente de los textos reglamentarios de la Justicia constitucional en las entidades federativas, son precisamente el motivo por el que nos convoca una vez más la Suprema Corte de Justicia, para que mediante la libre discusión y los comentarios constructivos, lleguemos objetivamente a revelar el grado de evolución o involución de esta materia, sin pasar por alto las muy diversas implicaciones sociales, políticas y jurídicas.

Si bien podemos ostentarnos en Tlaxcala de este avance en la Justicia constitucional, también dejamos claro que falta un desarrollo más comprometido, la maduración en su trámite y resolución, pero sobretodo su penetración cultural dentro del foro de los litigantes y de la judicatura. Es necesario se perfeccione para que, debido a su efectividad, sea una verdadera alternativa su utilización. Tocante a esto, no está de más añadir que la Justicia constitucional estadal no sólo es perfectible desde el punto de vista técnico-jurídico, sino, además, debe ser perfectible para alcanzar un grado de confianza al gobernado, de tal manera que la justicia estadal llegue a optarse como primera alternativa en lugar de la federal, que ahora ocupa la preferencia de los gobernados tlaxcaltecas.

Este estudio tiende a identificar, pues, las bondades y debilidades de este sistema de justicia, que lógicamente nos lleva a preguntarnos, si en verdad hemos contribuido lo necesario para hacerlo eficaz, o si solamente su inclusión es una esperanza fallida en el maremágnus de la ilegalidad y apatía de los servidores públicos.

II. Acercamiento crítico a la Ley de Control Constitucional del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala

a. Generalidades del control constitucional en Tlaxcala

Como la gran mayoría de estudiosos de los aspectos constitucionales y de la teoría del Estado lo reconocen, la Justicia constitucional estadal, no había sido una materia que tuviera que tenerse presente, en razón de que la hegemonía política en México existente en la mayoría del siglo XX, no permitía el disenso en las decisiones públicas emanadas del máximo jefe de gobierno y a través de una inter-

mediación regularmente eficaz de dicha figura, se solucionaban los problemas referentes a la gobernabilidad interna de las entidades federativas, y sólo en algunos casos, se optó porque fuera el Senado de la República quien asumiera esa intervención⁴ y respecto de los conflictos entre dos entidades federativas, la Carta Magna federal desde siempre estableció los mecanismos de solución a este tipo de conflictiva, sin que se considerara de urgencia la existencia de una ley reglamentaria.

Con anterioridad sostuve que *“La realidad de nuestra entidad federativa, ha cambiado y hoy día observamos que la alternancia del poder público pone al descubierto la debilidad de los pilares en que sustentan la constitucionalidad local y desde luego, la legalidad de los actos que se derivan de la misma norma”*.⁵

Estas circunstancias que siguen siendo una realidad en nuestra entidad federativa y en otras más, palpables en la conformación cada vez más cotidiana de los gobiernos divididos, los gobiernos compartidos, la alternancia en el poder público en todos sus niveles, la diversidad en la forma de asignar los nombramientos de los servidores públicos y la pluralidad de las ideologías de las personas que integran los órganos políticos, ya no dan certeza de una obediencia a ultranza hacia a un determinado jefe político y ello genera incertidumbre en la actitud y en el ejercicio de las responsabilidades públicas, que hacen que podamos sostener, casi sin temor a la equivocación, que exponencialmente se hacen discutibles y recurribles todos los actos de las autoridades.

Dicho de otra manera, estamos presenciando una nueva forma de gobernar y una relación de la sociedad con su gobierno no previstas. Por una parte, la muy evidente circunstancia de no ceñirse a la ley por parte de algunos servidores públicos y buscar invariablemente frente a problemas serios salidas “políticas”, léase fuera de la ley; y por otra parte, una sociedad más participativa y protestaria, que busca incessantemente que la autoridad no transgreda sus más elementales derechos. Bajo esa tesitura, se construye la reforma constitucional en los años 2000 y 2001, que entra en vigor el 15 de enero del 2002.⁶

También debemos señalar que no todos los posibles conflictos jurídicos y políticos que pudieran presentarse dentro del gobierno de una entidad federativa tienen su solución en este tipo de justicia, como tampoco nos hemos imaginado

⁴ González Oropeza, Manuel. La intervención federal en la desaparición de poderes. UNAM. 2^a ed. México, 1987.

⁵ González Oropeza, Manuel y García Domínguez, Hugo Gaspar. Tlaxcala y sus Constituciones. Congreso del Estado de Tlaxcala. México. 1999., p. 37.

⁶ Publicada el día 18 de mayo de 2001, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala.

todas las crisis constitucionales o legales, y que la misma evolución de la organización gubernamental nos permite imaginarnos algunas, por ejemplo, los conflictos al interior del Poder Ejecutivo entre titulares de las muy diversas dependencias y entidades, la no sumisión a ultranza del Procurador General de Justicia, por no depender su nombramiento del Gobernador, sino del Congreso del Estado, entre otras más.

En Tlaxcala, podemos sostener que se establece un sistema de control constitucional de órgano concentrado,⁷ que algunos estudiosos lo inscriben como más cercano a las ideas de Kelsen; pero otros pensamos que puede derivarse en un sistema difuso, si es que se introducen las reformas necesarias a la Ley Orgánica del Poder Judicial y a la Ley de Control constitucional, pues existe la pauta contenida en el artículo 79 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, para que pueda funcionar un control difuso y para claridad del contenido de los numerales invocados transcribo *ad pédem literae*:

“... *El ejercicio del Poder Judicial del Estado se deposita en un Tribunal Superior de Justicia, integrado por las salas Civil, Familiar, Electoral-Administrativa, Laboral-Burocrática y Penal, y en los juzgados civiles, familiares y penales.*

El Poder Judicial garantizará la supremacía y control de esta Constitución, y estará expedito para impartir justicia de manera pronta, gratuita, completa e imparcial, en los términos, plazos y condiciones que fijen las leyes...”.

Por alguna razón que aún desconozco, el legislador ordinario en la Ley Reglamentaria del Control Constitucional y la actual Ley Orgánica del Poder Judicial, no incorporó esta tarea a todos los órganos jurisdiccionales, pues de una lectura detenida al numeral de la Carta Magna estadual de Tlaxcala citado, refiere que será el Poder Judicial quien garantizará la supremacía y control de la misma; Esto es, si atendemos al contenido del primer párrafo trascrito, hemos de darnos cuentas que dicho Poder Judicial está integrado por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia, sus Salas y Juzgados. Por consecuencia, es permisible que todos esos órganos puedan realizar acciones jurisdiccionales de control constitucional.

En efecto, el artículo 81 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala y la Ley de Control Constitucional y la Ley Orgánica del Poder Judicial, no introducen como una premisa en el desarrollo de la función de todos los órganos jurisdiccionales ordinarios el control constitucional, sino que le señaló esa atribución específicamente al Pleno del Tribunal como órgano de control constitucional,

⁷ Astudillo Reyes, César I. *Ensayos de Justicia constitucional en cuatro ordenamientos de México: Veracruz, Coahuila, Tlaxcala y Chiapas*. UNAM. México. 2004., pp. 177 y ss.

olvidándose que bien pudiera darse por vía incidental a los magistrados y jueces, el estudio de aspectos de constitucionalidad local en los asuntos de la micro-justicia, o bien ajustar sus decisiones a la ley máxima local, pues no habría otra forma para hacer valer algunas garantías constitucionales estatales, verbigracia: la exclusión en todo proceso de la prueba obtenida ilegalmente o el respeto a los derechos de los menores, etc. Luego entonces, creo que el juzgador ordinario puede desplegar en su función una faceta del control constitucional, sin que pudiera reñir con las cuatro figuras creadas *ex profeso*. En efecto, debe legislarse para hacer consecuente la norma reglamentaria con la constitucional, pero sobre todo para evitar contradicciones entre los artículos 79 y 81 de la ley suprema para esta entidad.

En el proceso de definición del control de la constitucionalidad de los actos de las autoridades, según consta en el expediente parlamentario, se debatió la conveniencia de continuar con otros medios de solución a este tipo de conflictos, optándose por la continuación de los medios de control político a través del Congreso del Estado, como en el caso de revocación de acuerdos de los ayuntamientos o a través del Ejecutivo, por lo que se refiere a conflictos de naturaleza política que pudieran presentarse entre los poderes Legislativo y Judicial.

Debo dejar anotado que en el Estado de Tlaxcala, existe una profunda tradición por la defensa de los derechos fundamentales y de los medios de solución en problemas constitucionales, por lo que es entendible la preservación de estos medios,⁸ aun cuando en estricta técnica sólo tuvieron que prevalecer los medios de control jurisdiccionales, aspectos, todos ellos, que se discutieron en la conformación de la reforma a que nos hemos venido refiriendo.

Hay que reconocer que el control constitucional estatal es una materia reciente en la legislación, y que las constituciones de Veracruz, Coahuila, Tlaxcala y Chiapas, fueron reformadas para introducir diversos instrumentos de control

⁸ Al respecto no debe pasarse por alto que existe constancia de juicios en defensa de derechos fundamentales desde 1594 ante la Real Audiencia Española, visible en el Archivo Histórico del Estado de Tlaxcala. Histórico, caja 1691, expediente 1, 12 fojas, y que la actual Constitución de 1918 ya establecía la facultad de legislar en medios de defensa de los particulares frente actos de autoridad o que incluso, se permitía conforme al artículo transitorio tercero de este ordenamiento, solicitar consulta al Congreso del Estado su opinión respecto de la aplicación de normas constitucionales, existiendo precedente de ese año que pueden ser consultados en la sección de justicia y gobernación, caja 236, expediente 13, 2 fojas del Archivo Histórico del Estado de Tlaxcala; y en el año 2002, igualmente se promovió este recurso de duda, con motivo de las reformas constitucionales en cuanto al funcionamiento del Poder Judicial.

constitucional, entre febrero del 2000 y noviembre del 2002,⁹ es decir, en un plazo de distancia menor a los dos años, sin mayor referente nacional que el artículo 105 de la Carta Magna y su ley reglamentaria, que pudieran guiar o inspirar dichos mecanismos, por lo que es explicable que no se hayan introducido medios idénticos y de operación similar. Por lo que hace a Tlaxcala, se incorporaron a su Carta Magna 4 instrumentos jurisdiccionales, a saber: 1) El Juicio de Protección Constitucional; 2) el Juicio de Competencia Constitucional; 3) La Acción de Inconstitucionalidad, y 4) La Acción de Omisión Legislativa.

Sólo como dato al margen quisiera comentar que la propuesta inicial de reforma integral a esa norma suprema no fue bien recibida por todas las fracciones parlamentarias representadas en la LVI legislatura, pues mientras una —*la minoría partidista de idéntica filiación al Gobernador*— pensaba que la propuesta obedecía a una forma velada de poner frenos injustificados al titular del Poder Ejecutivo, en contrario, otras fracciones parlamentarias —*que era la que tenía mayoría simple*— consideraba a la reforma un necesario avance en la transformación jurídica y política de nuestra entidad federativa. Quedó en el tintero, por ejemplo, la autonomía de la institución del Ministerio Público, la creación de una consejería jurídica, la incorporación de la justicia de menores al Poder Judicial, la fijación de un porcentaje determinado del presupuesto de egresos para el Poder Judicial, la consulta de leyes, entre muchas más, que hoy día algunas ya se han incluido a los textos legales y otras aún son materia de discusión.

Hoy se considera un acierto haber otorgado legitimación a la Comisión Estatal de los Derechos Humanos y a la Universidad Autónoma de Tlaxcala, para la promoción de la acción de inconstitucionalidad, pero en los momentos del diseño de la reforma integral se pensó que era un exceso,¹⁰ tal vez porque no fue lo suficientemente explicado en el debate pre-legislativo y plasmado en la iniciativa, ya que la justificación de esa legitimación a la institución de los derechos humanos era otorgar la posibilidad de extender la función protectora de los derechos fundamentales que eventualmente pudieran quebrantarse en los ordenamientos jurídicos, más aún los llamados derechos difusos, lo que actualmente se ha acep-

⁹ Gaceta Oficial del Estado de Veracruz del 3 de febrero del 2000; Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Coahuila del 20 de marzo del 2001; Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala del 18 de mayo del 2001, y Periódico Oficial del Estado de Chiapas del 6 de noviembre de 2002.

¹⁰ Ver intervención de Francisco Venegas Trejo, en el expediente parlamentario de reforma a la Constitución. Citado por García Domínguez, Hugo Gaspar. Ponencia presentada en la primera mesa sobre Justicia constitucional, organizada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Oaxaca, Mex.

tado a nivel nacional con la adición del inciso "g" de la fracción segunda del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹¹ que dota de legitimación a la Comisión Nacional de Derechos Humanos y a los organismos estatales equivalentes, de promover acciones de inconstitucionalidad en tratándose de leyes que puedan vulnerar los referidos derechos fundamentales. Por lo que hace a la legitimación a la Universidad Autónoma de Tlaxcala, esa legitimación se justifica —*únicamente desde mi perspectiva*— en otorgarles posibilidades de defensa en cuestiones de educación, garantizada ampliamente por nuestra norma suprema. Nos es ocioso decir que los criterios interpretativos que en su momento lleguen a emitirse, reperfilarán la utilidad de esta legitimación, llevando incluso a su corrección o precisión legislativa.

b. Estructura de la Ley de Control Constitucional de Tlaxcala

La norma que tiene por objeto regular los procedimientos a que se refiere el artículo 81 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, se llama Ley del Control Constitucional del Estado de Tlaxcala,¹² inició su vigencia el día 15 de enero del 2002, se ha reformado una sola vez, consta de 88 artículos y se integra de tres títulos, repartidos de la forma siguiente:

TÍTULO PRIMERO

DISPOSICIONES GENERALES

Capítulo I Del Objeto y Competencia;

Capítulo II De las Formalidades Judiciales e Impedimentos;

Capítulo III De los Términos;

Capítulo IV De las Notificaciones;

Capítulo V De la Legitimación.

TÍTULO SEGUNDO

PROCESO GENERAL DE LOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL

Capítulo I De las Partes;

¹¹ Diario Oficial de la Federación, 14 de septiembre del 2006. g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución. Asimismo los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

¹² Publicada el 30 de noviembre del 2001, y sus reformas el 1 de septiembre de 2004, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

Capítulo II De la Demanda y su Contestación;

Capítulo III De la Instrucción;

Capítulo IV De las Sentencias;

Capítulo V De la Ejecución de Sentencias;

Capítulo VI De la Suspensión del Acto Reclamado;

Capítulo VII De las Improcedencias;

Capítulo VIII Del Sobreseimiento;

Capítulo IX De los Incidentes;

Capítulo X Del Recurso de Revocación.

TÍTULO TERCERO

PARTICULARIDADES DE LOS MEDIOS

DE CONTROL CONSTITUCIONAL

Capítulo I Juicio de Protección Constitucional;

Capítulo II Juicio de Competencia Constitucional;

Capítulo III Acciones de Inconstitucionalidad;

Capítulo IV De la Acción Contra la Omisión Legislativa.

c. Breve descripción de las deficiencias del Control Constitucional del Estado de Tlaxcala

Me parece que una ausencia sensible en estas disposiciones es la falta de sanción a las autoridades infractoras de la Carta Magna estatal. Es un poco bordar sobre lo ya tejido, pero reitero que una norma jurídica para que pueda considerarse perfecta debe traer aparejada una sanción para el infractor, pues si bien es cierto, que los efectos de los medios de control de la constitucionalidad de los actos de las autoridades es nulificarlo cuando se constate que se ha realizado en contravención a las normas jurídicas máximas, también es cierto que ello no es suficiente, pues hay casos documentados de servidores públicos que se han aficionado a los actos arbitrarios, pero como no existe un castigo en lo particular, no existe un freno eficaz para que ya no se siga violando la ley. Para un servidor, desde la perspectiva de litigante, considero que es impostergable que en esta ley, incluso, en las de carácter federal que tengan como cometido la defensa de la Constitución, exista la facultación a la autoridad revisora de dichos actos, para que al mismo tiempo que se pronuncie respecto de la constitucionalidad o legalidad de los actos de una autoridad, aplique una sanción para el servidor público infractor.

También detectamos de la actual ley reglamentaria en comento, que en tratándose de actos provenientes del Congreso del Estado y ante un eventual incumplimiento de las ejecutorias dictadas por el Pleno del Tribunal, actuando como órgano de control constitucional, existe la imposibilidad para sancionarlo, pues se considera que la contumacia en estos casos, da pauta a instruir juicio político,

el cual precisamente se tramita ante esa asamblea soberana. Sin embargo, en algún momento en todo sistema de control constitucional, se presenta esta paradoja.

Igualmente, en materia de sentencias, no existe la posibilidad de dictar las medidas tendientes a la ejecución directa de las mismas, por lo que creo conveniente que los magistrados, cuando la naturaleza del acto así lo permita, puedan ejecutar directamente una sentencia ante la renuencia por parte de los funcionarios violadores de la ley. Sería de efectos positivos que en la Ley de Control Constitucional, se incluyera una reminiscencia del artículo 111 de la Ley de Amparo, ya que como está actualmente la ley, concretamente el artículo 40, ante la falta de ejecución de una sentencia sólo se procede a sancionar al funcionario renuente, pero, por ejemplo, ante la privación ilegal de la libertad, considero que de poco le sirve al afectado que sancionen al funcionario violador, si el quejoso sigue en prisión.

Como lo asenté en líneas anteriores, en Tlaxcala se optó por la preservación del control político, que en algunos casos debería de ser estrictamente jurisdiccional, si es que se decidiera potenciar el control constitucional iniciado en las reformas del 2002, pues aun el Legislativo puede revocar los acuerdos de los ayuntamientos o concejos municipales o dirimir controversias entre el ejecutivo y el judicial, es decir, sostener dos formas de control constitucional para aspectos meramente jurídicos, es contradictorio e infuncional, por lo que considero se debe de auspiciar uno solo, sin apartarnos que la mediación política, con todo y que en muchos casos se justifica, no siempre está vinculada al control constitucional.

Asimismo, considero que en tratándose de hechos que atenten contra la libertad de las personas, la ley de referencia no debería exigir que se agoten los medios ordinarios que da el orden jurídico Tlaxcalteca, ni en aquellos en que el acto carezca de la fundamentación y motivación, pues de suyo, estamos en actos de sobrada apariencia ilegal, que por la magnitud del daño que causan a la legalidad y a los intereses de los gobernados, requieren de un estudio directo de su constitucionalidad, anulación y en su caso, sanción.

III. Situación de la administración de justicia en Tlaxcala

a. *Situación general*

Si bien no es el punto esencial de esta mesa la administración de justicia general de las entidades federativas, no podemos soslayar que al ser los órganos de control constitucional estatal, parte de ese poder, su consistencia sí impacta e importa a esta última. En atención a lo anterior, he decidido incluir un bosquejo de las

acciones y atribuciones que la Ley Orgánica del Poder Judicial impuso y que no han sido realizadas o ejercidas, pues ello nos llevará al convencimiento que en Tlaxcala, se ha relegado la alta responsabilidad de juzgar de manera completa, imparcial, pronta y expedita, según lo consagrado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En tanto que en otras latitudes se busca que exista la disposición que reconozca la formación especializada, ya instituida de manera permanente, en el Poder Judicial del estado de tlaxcala contando con dicha prescripción normativa, simplemente se ha optado porque no exista escuela judicial, vamos ni aun se ha iniciado, que tenga conocimiento, con la planeación de la misma.

Por otro lado, también la ley que organiza al Poder Judicial, establece los mecanismos para el funcionamiento de la carrera judicial, respecto de lo cual es afrontoso mencionar que no existe reglamento de este mecanismo de medición del desempeño y por lo que hace a los exámenes de oposición, sólo se han practicado una sola ocasión para nombrar a dos jueces, existiendo una gama importante de servidores públicos judiciales que simplemente están bajo un esquema no profesográfico.

No se han instaurado los anales que contengan los precedentes obligatorios que resulta ser en otras palabras la jurisprudencia local, como también mencionamos que no existe evaluación y seguimiento de la función judicial, tanto en el aspecto procesal como en el personal, gestión y eficiencia, así como tampoco se les ha dotado de los aspectos instrumentales como bibliografía y tecnología suficiente y al alcance de los funcionarios del Poder Judicial. Se han realizado acciones tendientes de dotar de capacitación técnica y jurídica para los funcionarios que administran justicia, sin embargo, es casuística sin programación y escalonamiento para poder sostener que se trata de un esfuerzo académico de trascendencia.

Un punto siempre delicado de tratar es la retribución de los funcionarios judiciales, que no siempre deja satisfechas todas las aristas inmersas. Mi postura pugna por una retribución adecuada y suficiente para que la pertenencia a los órganos jurisdiccionales proporcione a sus integrantes una forma digna de vivir, siendo prolíjo mencionar los mecanismos para fortalecer la independencia de los juzgadores como una garantía judicial,¹³ además de desviarnos del cometido principal. Este tópico se trae a colación en razón de que debe reconocerse en Tlaxcala la insuficiencia presupuestal asignada al Poder Judicial, siendo ésta una de las tan-

¹³ Ovalle Favela, José, *Garantías constitucionales del proceso* (artículos 13, 14, 16 y 17 de la Constitución Política, México, McGraw-Hill, 1995, 327 pp.

tas limitantes para el fortalecimiento del mismo. Como un dato al margen, en días pasados el titular del Poder Ejecutivo, sostuvo categóricamente que no habrá una dotación mayor de recursos para el Poder Judicial, no obstante que se acaban de crear organismos especializados para la justicia de menores, lo que indudablemente menguará la dotación de los recursos necesarios para el funcionamiento de los órganos jurisdiccionales.

En un sentido opuesto al fortalecimiento económico del Poder Judicial, cuando menos en Tlaxcala, encontramos que existe inconformidad de muchos de los servidores públicos del Poder Judicial de Tlaxcala, léase jueces, secretarios, y funcionarios menores, que la gran mayoría de los recursos excedentes que son distribuidos a los poderes, en los ajustes de participaciones, sean destinados a bonos y compensaciones que no atienden a un sistema genuino de recompensas para los funcionarios esmerados y a los que debiera recompensarse. Si de pronto este comentario se tomara como trivial, habría que recordar que en no pocas ocasiones he escuchado este argumento para que no soliciten dádivas económicas, como condición a la realización de las tareas asignadas a dichos funcionarios y abiertamente lo toman como justificante para sus desviaciones éticas.

De acuerdo a los informes de los últimos diez años que los respectivos presidentes del Tribunal Superior de Justicia del Estado, han remitido al Congreso del Estado, se revela que no se ha realizado ninguna auditoría de gestión en ninguno de los juzgados, salas y Pleno. En otras palabras, no se ha establecido un mecanismo ideal para medir la eficiencia y la eficacia de la labor jurisdiccional y, por consecuencia, no existen mecanismos para garantizar que la impartición de la justicia se ajuste al precepto contenido en el numeral 17 constitucional.

Otro de los retos a cumplir es el establecimiento del boletín judicial, previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial vigente, que en su transitorio décimo tercero¹⁴ impuso 30 días naturales posteriores a la entrada en vigor para su implementación; a cuatro años del inicio de la vigencia de este ordenamiento no tenemos un medio impreso ni electrónico de comunicaciones oficiales de este Poder.

Sumado a lo anterior, de manera relevante por su ausencia, mencionamos que no existe reglamentación interna del Poder Judicial en su conjunto, necesaria para el legal funcionamiento de los órganos de gobierno y administración, así como de otros necesarios para el desarrollo de la función jurisdiccional, reparto de cargas de trabajo, establecimiento de criterios y la supervisión de esta magnánima tarea, no obstante que el artículo tercero transitorio de la Ley Orgánica del Poder

¹⁴ Publicada en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala, el 10 de enero del 2002.

Judicial,¹⁵ establece que dentro de los 45 días naturales a entrada en vigor de la misma, el Tribunal Superior de Justicia expedirá los reglamentos que requiera para su funcionamiento.

b. Situación de la macro-justicia

Una parte que en esta mesa no podemos soslayar es la de enunciar cuál es la situación actual de los diversos juicios que a la fecha se han promovido en esta materia a partir de la promulgación de la Ley de Control Constitucional, por lo que me he permitido realizar cuadros concentradores de la información y que muestran de la forma siguiente:

2002

JUICIO DE PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL	2	1 DESECHADO Y 1 SIN RESOLVER
JUICIO DE COMPETENCIA CONSTITUCIONAL	2	1 DESECHADO Y 1 SIN RESOLVER
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD	1	DESECHADO
OMISIÓN LEGISLATIVA	0	

2003

JUICIO DE PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL	2	1 DESECHADO Y 1 SIN RESOLVER, CON 6 RECURSOS POR RESOLVER
JUICIO DE COMPETENCIA CONSTITUCIONAL	6	2 RESUELTO, 1 DESECHADO Y 3 EN TRÁMITE, TODOS CON RECURSOS POR RESOLVER.
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD	0	
OMISIÓN LEGISLATIVA	0	

2004

JUICIO DE PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL	1	RESUELTO
JUICIO DE COMPETENCIA CONSTITUCIONAL	2	1 DESECHADO Y 1 SIN RESOLVER
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD	0	
OMISIÓN LEGISLATIVA	3	1 DESECHADO Y 2 SIN RESOLVER

2005

JUICIO DE PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL	2	1 DESECHADO Y 1 SIN RESOLVER
JUICIO DE COMPETENCIA CONSTITUCIONAL	5	1 RESUELTO Y 4 SIN RESOLVER, Y 1 RECURSO
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD	0	
OMISIÓN LEGISLATIVA	0	

2006

JUICIO DE PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL	10	PENDIENTES DE RESOLVER, DENTRO DE ELLOS 5 RECURSOS Y 1 INCIDENTE.
-------------------------------------	----	---

¹⁵ *Op. Cit.*

JUICIO DE COMPETENCIA CONSTITUCIONAL	0	
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD	0	
OMISIÓN LEGISLATIVA	2	PENDIENTES DE RESOLVER.

Los números totales que exponemos a continuación nos brindan la certeza que no se ha consolidado la Justicia constitucional estadual, pues no se toma como una verdadera alternativa para la solución de los conflictos de constitucionalidad que se presentan, así como también, de manera evidente, por su número, tampoco justifican la dilación en esta materia.

MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL	JUICIOS TOTALES	RESUELTOS	SIN RESOLVER	RECURSOS SIN RESOLVER
JUICIO DE PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL	17	4	13	6
JUICIO DE COMPETENCIA CONSTITUCIONAL	15	6	9	4
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD	1	1	0	0
OMISIÓN LEGISLATIVA	5	1	4	0
TOTALES	38	4 (*)	26	10

Así las cosas, de los datos obtenidos de fuentes oficiales,¹⁶ se colige que en materia de Justicia constitucional en Tlaxcala, se tiene un índice de eficiencia del diez por ciento, y debe puntualizarse que en todos los casos se han irrespetado los términos de tramitación, y en algunos han existido juicios de amparo por violaciones al artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, precisamente por dilación en la administración de justicia. Lógico es que sería extremo e injusto afirmar que todos los magistrados que integran el Tribunal Superior de Justicia de Tlaxcala, tienen apatía o desprecio por el cumplimiento de su muy alta responsabilidad de juzgar y en especial de respeto por la defensa de la Constitución local, pues existen magistrados, sobre todo, los cercanos a la academia y que han realizado estudios de posgrado, que por sus actos han demostrado estar sobradamente arriba de sus correligionarios, sin embargo, hay que reconocerlo, no han podido irradiar su vocación responsable de juzgadores.

¹⁶ Dichos datos fueron obtenidos y concentrados de los informes de labores de los respectivos presidentes del Tribunal Superior de Justicia, enviados al Congreso del Estado de Tlaxcala, y contrastados con sus libros de gobierno.

* Propiamente sólo se han resuelto 4 mediante trámite completo, ya que los restantes 8 son promociones desechadas, que ello lleva implícito el no trámite, por lo que se colige que baja considerablemente los índices de eficiencia en la atención y seguimiento de los mismos y justifica la nula confianza en estos mecanismos procesales.

Es visible en el foro tlaxcalteca, que no todos los miembros del órgano de control constitucional, tienen esa pasión por la aplicación del derecho, pues en algunos casos documentados, está evidenciado que su actividad está dada en torno de intereses políticos, como puede inferirse del estudio objetivo de algunos actos, especialmente en materia de incidentes de suspensión. En otras palabras, es inegable que en casos aislados, pero muy detectables, algunos magistrados, tal vez la minoría, no han optado por el respeto al orden jurídico nacional y tlaxcalteca, justificando de mil formas sus actuaciones y alejándose del escrupuloso cumplimiento de la ley, por ello, estamos de acuerdo con la afirmación que se hiciera en otro foro: *“Quien ve en el respeto a las instituciones y en el cumplimiento de la ley una pesada carga o una exigencia moral excesiva, no puede ordenar sus actos al bien común, prefiere dejarlos en la supuesta libertad, que a fuerza de pretender que ignora el orden jurídico que le obliga, se cobija bajo el mando de su buena conciencia”*.¹⁷

Esta circunstancia es de tal magnitud que no ha pasado por alto en diversos esquemas de medición de la acción gubernamental. Por ejemplo: de acuerdo al Índice Nacional para la Competitividad Estatal, se determinó que Tlaxcala, desde 1999 al 2004 ocupa el último lugar en el sistema de derecho confiable y objetivo, que se obtuvo después de analizar el índice de corrupción en el gobierno, la imparcialidad de los jueces, la poca calidad en la aplicación de la justicia, la eficiencia de las sentencias y de la duración en los procedimientos judiciales.¹⁸

Por lo que hace a la encuesta nacional de corrupción y buen gobierno, elaborado por Transparencia Mexicana,¹⁹ también de publicación reciente, Tlaxcala de ocupar el lugar número 14 en el año 2002, pasamos al 23 en el 2006 en el índice de corrupción, es decir, se acrecentó la percepción negativa de la función pública, incluyendo la jurisdiccional. De igual manera grave, nos encontramos que el Banco Mundial, en su reporte para el año 2007 publicado en este mes de noviembre, coloca a

¹⁷ Tomado de María del Carmen Platas Pacheco. Memoria del Seminario de Argumentación Jurídica. Suprema Corte de Justicia de la Nación. México. 2006., p. 8., quien además cita a Michael Foucault.

¹⁸ El estudio fue elaborado en conjunto por el Instituto Mexicano por la Competitividad, la Escuela de Graduados en Administración Pública, el Instituto Tecnológico Autónomo de México, el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, el Centro de Investigación para el Desarrollo, el Centro de Investigaciones y Desarrollo Económico, el Consejo de Competitividad de Estados Unidos, el Movimiento Brasil Competitivo, el Instituto Simon Frases de Canadá y el Consejo Mesoamericano para la Competitividad, publicado el 26 de septiembre del 2006. www.imco.org.mx.

¹⁹ www.transpareciamexicana.org.mx

Tlaxcala, en el lugar 32 en el ramo de administración de justicia,²⁰ tomando en cuenta el cumplimiento de los plazos procesales, la objetividad en la aplicación del derecho y la eficacia para el cumplimiento de sus sentencias.

Recalco, que los datos que hoy se mencionan, no es un tema que deba disgregarse de la Justicia constitucional, pues hablando muy claro, la actividad jurisdiccional hacia particulares y hacia entes públicos, se encuentra inmerso en un todo, cuyas direcciones y suertes no son distintas.

En ello debemos de sostener que tal vez algunos de los factores que han permitido que nos encontremos en estos nada honrosos lugares, es que no existe un medio eficaz para la vigilancia de los actos deshonestos y de incumplimiento de las obligaciones que impone el servicio de la administración de justicia. En efecto, no existe medio posible confiable, por el contrario yo diría, ya que está funcionando en el sentido de inhibir todo reclamo de actuar ético, pues de 78 quejas presentadas ante la Comisión de Gobierno Interno y Administración del Tribunal Superior de Justicia, por posibles acciones y omisiones imputables a servidores públicos de ese poder, entre el año 2000 al 2005, sólo 4 de 78 han sido resueltas sancionando al servidor público trasgresor, las demás deliberadamente se han dejado de tramitar o indebidamente se han declarado improcedentes.²¹

IV. Algunas propuestas para mejorar la Justicia constitucional local en Tlaxcala

a. Transparencia de los juicios y evaluación jurisdiccional

Por el alto impacto que revisten las resoluciones en materia de Justicia constitucional, sobre todo aquellas que se refieren a las relaciones entre órganos de gobierno y de la validez de las normas, en la Carta Magna estadual se consagró en el inciso g) de la fracción IV del artículo 81, la obligación de publicar las resoluciones que se dictaran en los mismos, así dicho texto dispone:

“...Todas las resoluciones definitivas del Tribunal, deberán publicarse en el Boletín del Poder Judicial y en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado; un extracto de las mismas, se publicará en los periódicos de mayor circulación en el Estado...”.

²⁰ Banco Mundial y Corporación Financiera Internacional. Doing Busines en México. Comparando la regulación en los 31 estados y el Distrito Federal. México, 2006., p. 33, y www.doingbusines.org

²¹ Informe de actividades 2004, anexo estadístico 4., p. 50. www.tsjtlaxcala.gob.mx/informe2005.pdf

En la Ley de Control Constitucional, en el artículo 39 también se dispone la publicidad que deba darse a las sentencias dictadas en los procedimientos de Justicia constitucional, y que a continuación transcribo:

“... Dentro de los tres días siguientes de haberse notificado a las partes una sentencia, y en su caso la aclaración de la misma, **el Presidente del Tribunal ordenará su publicación**, así como la de los votos particulares que se hayan formulado, como está previsto en la Constitución del Estado...”.

Además, considero que debe haber una mayor difusión del trámite de este tipo de procedimientos, pues el propio Tribunal debe, por sí mismo, impulsar la transparencia en la función pública, en aras de impregnar en el conocimiento popular, la existencia de estos mecanismos y con ello, de su eficacia, pues aunque suene a quimera en tanto haya transparencia hay confianza de los receptores del servicio de administración de justicia y con ello, también habría compromiso de los juzgadores, en razón de que la publicidad los expone al reclamo popular.

Desde luego, juzgo conveniente que también deban publicitarse los mecanismos de evaluación de los órganos jurisdiccionales, sean ordinarios y con función de control constitucional, pues, sin lugar a dudas, sería por demás saludable que la población pudiera generar opinión directa respecto del funcionamiento eficaz del sistema de justicia.

b. Presupuesto suficiente

Como lo reseñé anteriormente, uno de los puntos sensibles en la administración de justicia, es lograr su independencia a través de la asignación de un presupuesto suficiente para el despliegue de todas sus actividades, incluyendo la retribución digna a todo el personal del Poder Judicial.

Abiertamente me he pronunciado porque exista un porcentaje mínimo del total del presupuesto general de egresos del estado, con la finalidad de que se disminuya el efecto de las pretensiones de los otros poderes, máxime que el Judicial, como órgano de control de la constitucionalidad, se puede ver inmerso en un dilema nada conveniente, ya que puede emitir sentencias que puedan no generar simpatías por los órganos de gobierno encargados de la programación y suministro del gasto público, viéndose reflejado ese desencanto “castigando” a través del endurecimiento presupuestal.

Cuando menos en Tlaxcala, existen opiniones que van en contra de un mayor apoyo económico y una autonomía económica del Poder Judicial, al momento de ejercer el presupuesto, incluso sostienen que debe haber una mayor pulcritud en

la fiscalización de los recursos públicos, pues al interior del mismo existen serios cuestionamientos de los informes financieros;²² sin soslayar que con motivo de la fiscalización de los recursos públicos en los años de 1998 y 1999, se determinó el desvío de recursos públicos por parte del entonces Presidente del Tribunal Superior de Justicia, generándose un procedimiento de juicio político²³ y el inicio de una averiguación previa aún por determinar.

Estos hechos que lamentamos muchos, cuando menos en el debate político de nuestra entidad federativa, hacen propicia a la descalificación a toda iniciativa que tenga que ver con el fortalecimiento económico del Poder Judicial.

c. Vocación de juzgar

La vocación, según el argentino Osvaldo Loudet, es la inspiración que llama a algún estado, a una tarea específica, a una acción determinada. Es una voz interior que mueve nuestro espíritu para dirigir en un sentido, hacia un horizonte inmediato o lejano. No es la voz que llama a Dios; es la voz que también llama a otras tareas nobles y elevadas.

Estoy sabedor, que es sumamente arriesgado opinar de la judicatura estando fuera de ella como es mi caso, pero aún así considero que, en principio, no hay cosa más necesaria en un juez que una auténtica vocación, ya que ésta conduce a realizar con ímpetu las actividades que elegimos, ya lo decía Eduardo Mallea al afirmar que: "el saber lo que se quiere es la sola triunfante liberación sobre el estado larval del ser, cuando un humano sabe lo que quiere hay en él gozo y acción".

Por tanto, para la plena eficacia de la impartición de justicia, es necesario que tengamos jueces con vocación, pues ésta es la que finalmente los guiará a ser buenos, siendo importante desollar que como dice Manuel Atienza, "*un buen juez*

²² Visible en la acta de la Comisión de Gobierno Interno y Administración del Tribunal Superior de Justicia, de fecha 9 de mayo del 2005, en la que algunos de los magistrados integrantes de la misma, cuestionaron la ausencia de autorización de gastos, el envío de la cuenta pública sin ser aprobada por dicho órgano colegiado, entre otras anomalías.

²³ El procedimiento parlamentario determinó la existencia de responsabilidad política, la separación del cargo público y la inhabilitación del Magistrado que fungió como Presidente del Tribunal Superior. A través de una sentencia de Amparo se revocó la resolución dictada en ese juicio político, porque de acuerdo al contenido del artículo 113 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, esta responsabilidad sólo podía exigirse estando en el cargo, y habida cuenta que se había dejado el cargo de Presidente, se consideró que ya no estaba en ese supuesto, no obstante que sí fungía como magistrado adscrito a una Sala. La averiguación Previa sigue su curso actualmente y se encuentra pendiente de dictaminar, pues no hubo pronunciamiento del Tribunal Colegiado de Circuito respecto de la ilegalidad de la auditoría en la que se determinó el desvío de recursos.

*no es sólo quien aplica el Derecho vigente sin incurrir, en el ejercicio de esa actividad, en la comisión de delitos o de faltas sancionables disciplinariamente —quién no es corrupto—, sino quién es capaz de ir ‘más allá’ del cumplimiento de las normas; y por ello, no porque se exija de él—al menos—, normalmente un comportamiento de carácter heroico, sino porque ciertas cualidades que ha de tener un juez —las virtudes judiciales— no podrían plasmarse normativamente, son justamente rasgos de carácter que se forman a través del ejercicio de la profesión, si a su vez, se tiene cierta disposición para ello.*²⁴

Desde luego que es algo muy bueno aspirar a tener jueces con vocación, pero, ¿Qué se debe hacer para encontrar a esas personas? En principio, diría yo, elaborar un sistema que elimine, o al menos minimice, cuestiones negativas —me refiero a los intereses de grupos o de partidos políticos— que influyen en la selección de los magistrados, jueces, secretarios, diligenciarios y hasta servidores de menor nivel, para que, eliminadas o reducidas esas cuestiones negativas, se encuentre, o se trate de encontrar, el verdadero talento, principalmente entre personas que están en el ejercicio de juzgar, dándole así mayor importancia a la carrera judicial. Desde luego que en esta búsqueda de talento, se debe poner atención en los exámenes de oposición, en el que pueda presentarse cualquier licenciado en derecho, sistemas para reconocer a jueces que, por su actividad sumamente comprometida, sean merecedores de obtener reconocimientos.

Pero, ante la dificultad de encontrar o de seleccionar jueces buenos, ¿Qué se debe hacer? Aquí se me ocurre la necesidad de legislar, bien para forzar a aquellos personajes a realizar lo mejor posible su actividad, o bien, para quitarlos y buscar otros que sí tengan esa disposición. Aquí, es donde entra aquello de que se deben buscar mecanismos legales para sancionar rápida y eficazmente a aquellos juzgadores que no cumplan con pulcritud su mandato.

Pero no sólo se debe luchar por encontrar jueces con vocación, sino que también es necesario hacer lo posible por tratar de infundir lo que el iusfilósofo Manuel Atienza Rodríguez llama “virtudes judiciales”. Para esto, puede ser de gran utilidad la escuela judicial que incluso puede servir para seleccionar posibles candidatos a jueces buenos.

Estoy de acuerdo con el jurista español, en el sentido de que unas materias de suma importancia, son las que tienen que ver con problemas de interpretación, de argumentación o ética jurídica. En palabras del citado filósofo, “...para ser un buen juez no basta conocer el derecho positivo; eso, por sí sólo, no garantiza que se sea capaz de alcanzar soluciones adecuadas y de justificarlas satisfactoriamente. Esto último

²⁴ Atienza Rodríguez, Manuel. *Cuestiones Judiciales*. Biblioteca de ética, Filosofía del Derecho y Política, #91. México, Fontamara. 2001, pp. 137 y ss.

requiere no sólo ‘estar al día’ con respecto a los cambios legislativos, conocer la práctica jurisprudencial, algunas disciplinas ‘auxiliares’ (como la criminología), o ciertas técnicas de gestión (como la informática). Se necesita además de todo eso, poseer una extensa cultura general (incluida la cultura de las ‘ciencias’: piénsese, por ejemplo, en los problemas de prueba. Y sobre todo, me parece, una buena formación teórica. Puede sonar a paradoja, pero no hay nada más práctico que la buena teoría; para los jueces: que la buena teoría jurídica. Ahora bien, las disciplinas que constituyen el núcleo de la teoría contemporánea del Derecho están prácticamente ausentes de los programas de formación; yo no he visto al menos que en los mismos se haga mucha referencia a los problemas de interpretación, de argumentación o de ética jurídica...”.