

Capítulo XIII. Poder Judicial

I. Competencia del Poder Judicial estatal y su reconocimiento en la Constitución federal	343
II. El Poder Judicial estatal y el nuevo artículo 116 constitucional federal	345
III. La organización y facultades del Poder Judicial estatal	346
IV. Ley orgánica del Poder Judicial estatal y un fondo auxiliar para la administración de justicia	351
V. La justicia municipal y jurados populares	353
VI. La preparación de los juzgadores	354
VII. La justicia administrativa	355
VIII. Otros tribunales estatales	360
IX. Diagnóstico de la justicia estatal	361

CAPÍTULO XIII PODER JUDICIAL

I. COMPETENCIA DEL PODER JUDICIAL ESTATAL Y SU RECONOCIMIENTO EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL

La tradicional división de poderes no sólo se utiliza a nivel federal, sino que estatalmente también el ejercicio del poder queda dividido en Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial, como ya afirmamos.

El Poder Judicial estatal es el encargado de aplicar las normas legislativas vigentes para dirimir los conflictos que plantea la colectividad. Es el encargado de administrar la justicia estatal.

Tal como acontece con el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, también el Poder Judicial estatal es mencionado en la Constitución general de la república. Además, de conformidad con el artículo 124 de la Constitución federal, para fijar la competencia de los tribunales locales debemos tomar en cuenta el principio de que las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados. Manuel Herrera y Lasso lo manifestó con la siguiente expresión:

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.²¹⁹

Es claro que los poderes judiciales estatales están facultados para desempeñar todas aquellas funciones que no estén reservadas al Poder Judicial federal, pero, además, de acuerdo con el principio general aceptado, deben estar autorizados por la ley para llevarlas a cabo. En realidad el

219 Herrera y Lasso, *op. cit.*, p. 229.

principio del artículo 124 de la Constitución fundamental es directamente para fijar la competencia de la atribución legislativa, aun cuando de ninguna manera es indebido utilizar dicho principio en lo que se refiere a los poderes Ejecutivo y Judicial.

En el artículo 133 de la Constitución federal se da por sentada la existencia de los jueces de las entidades federativas y se les impone la obligación de que en sus determinaciones deberán aplicar prioritariamente lo dispuesto por la Constitución general y los tratados, no obstante que hubiere disposiciones en contrario en las constituciones locales o en las leyes estatales.

En la fracción V del artículo 55 de la carta magna se presupone también la existencia de los magistrados y de los jueces estatales al declararlos inhabilitados para ser electos como diputados federales si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes de la elección.

La fracción I del artículo 104 de la Constitución general concede competencia a los jueces y tribunales estatales para conocer las controversias del orden civil o criminal en aplicación de leyes federales, cuando afecten sólo intereses particulares y el actor haya seleccionado para la tramitación del juicio o proceso a tales tribunales locales. 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 y cuando se den las condiciones que se han citado. La Suprema Corte de Justicia ha confirmado este criterio, entre otras con la siguiente resolución:

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 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 5º 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 al 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 sobreponen 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. 144.²²⁰

II. EL PODER JUDICIAL ESTATAL Y EL NUEVO ARTÍCULO 116 CONSTITUCIONAL FEDERAL

Mediante iniciativa presidencial del 28 de octubre de 1986 se reordenaron los artículos 115 y 116 constitucionales para dedicar el primero, en forma extensa, a la regulación del municipio libre en México, así como confiando al segundo artículo la regulación de los poderes políticos de las entidades federativas.

El mérito de esta reforma no radica precisamente en la reubicación de las normas, sino que, entre otras cosas, establece por vez primera a nivel de la Constitución federal lineamientos generales para el Poder Judicial en los estados.

El segundo párrafo de la fracción III del artículo 116 prevé la necesaria independencia para magistrados y jueces locales. Este principio tiende a formalizar la inamovilidad judicial de la magistratura de los estados junto con el párrafo VI. Principio que resulta indispensable, ya que los funcionarios judiciales en las entidades federativas duran cuando más seis años en sus cargos, lo cual hace coincidir generalmente su período con el de los gobernadores en turno; todo lo cual hace que la judicatura sea renovada cada sexenio y no permita la inamovilidad deseada. Como dato histórico cabría referir²²¹ que el texto original de la Constitución de Jalisco previó la inamovilidad de los jueces, que fue posteriormente suprimida mediante reforma en 1922.

En México el factor que quizás ha incidido más en el menoscabo de la independencia judicial es el económico, incluso antes que el político.

220 *Derechos del pueblo mexicano*, México, Manuel Porrúa, 1978, t. VII, p. 975.

221 Cfr. Arteaga Nava, Elisur, "Derecho constitucional estatal. La rama judicial", *Reformas constitucionales de la renovación nacional*, México, Porrúa, 1987, p. 551.

En el tercer párrafo de la fracción III mencionada, se hace referencia a que los magistrados de cada estado sean nombrados con requisitos similares a los ministros de la Suprema Corte.

Ya hemos visto que para designación de los ministros de la Suprema Corte, el presidente de la República presenta una terna al Senado, para que este último haga la designación respectiva; pero en muy pocos estados se ha seguido este mismo principio y se continúa con la designación de los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia por parte del gobernador y con aprobación de la legislatura local.

En los estados, la injerencia de los ejecutivos locales está presente con el concurso de las legislaturas. No obstante, la reforma de 1986 se atreve a sugerir que los futuros magistrados deben ser personas con carrera judicial y altamente competentes: corresponderá en consecuencia al gobernador y especialmente a la legislatura calificar la competencia, trayectoria y honorabilidad de los candidatos. Para ello la legislatura debe contar con todos los elementos biográficos y profesionales de los candidatos en cuestión, así como tener amplias facultades para recabar opiniones de personas y grupos profesionales autorizados sobre la conducta profesional de los que vayan a ocupar los cargos de magistrados al Tribunal Superior de Justicia.

La reforma de 1986, según mencionamos, insertó por primera ocasión en la Constitución federal los lineamientos mencionados anteriormente.

La función judicial en el mundo²²² ha estado sujeta a un desarrollo permanente, desde la simple aplicación mecánica de los textos legislativos, según la clásica concepción de Carlos María de Secondat, barón de Montesquieu, que tanto éxito alcanzó entre los revolucionarios franceses durante varias décadas del siglo XIX, hasta la delicada función de guardián de la Constitución que se atribuye a los tribunales supremos.

III. LA ORGANIZACIÓN Y FACULTADES DEL PODER JUDICIAL ESTATAL

En la actualidad el juez tiene bajo su cuidado la dirección del juicio o proceso que debe seguirse conforme a derecho, la interpretación de las disposiciones legales y la decisión de las controversias. Pero además el juez tiene necesidad en algunos casos de llenar lagunas legales que el legislador haya omitido y sea indispensable resolver un conflicto.

²²² *Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "Selección y nombramiento de jueces", Memoria del Congreso Internacional de Derecho Procesal, México, UNAM, p. 410.*

Las constituciones locales contienen normas generales para la organización y funcionamiento del Poder Judicial respectivo así como el señalamiento de su respectiva competencia. La integración del Poder Judicial estatal generalmente es preceptuada por las constituciones locales con un supremo tribunal de justicia; los juzgados de primera instancia, de los cuales algunos son mixtos pero generalmente en las capitales de los estados son civiles, penales o familiares; los juzgados menores, que regularmente también se localizan en las capitales de los estados y su competencia es determinada conforme a la cuantía de los negocios para los que son competentes, regularmente conocen de asuntos civiles y mercantiles; los juzgados municipales, y, de manera especial, los jurados.

Recientemente se crearon los consejos de la judicatura estatal a semejanza de lo acontecido en el Poder Judicial Federal. Las facultades del Poder Judicial, las del Tribunal Supremo en Pleno y las del Consejo de la Judicatura son en términos generales los que se señalan en la Constitución del estado de Durango y de manera específica en la ley orgánica del Poder Judicial, referidas en los artículos 3, 10 y 66.

Artículo 3. Las facultades y atribuciones que le conciernen al Poder Judicial se ejercen por:

- I. El Tribunal Superior de Justicia;
- II. El Tribunal Estatal Electoral;
- III. El Consejo de la Judicatura Estatal;
- IV. Los Jueces de Primera Instancia en cada una de sus especialidades Civil, Mercantil, Familiar y Penal, o con Jurisdicción Mixta;
- V. Los Jueces Auxiliares;
- VI. Los Jueces Municipales; y
- VII. Los funcionarios y Auxiliares de la Administración de Justicia en los términos que establece la Ley.

Artículo 10. Son facultades del Tribunal Pleno:

- I. Conceder licencias que no excedan de tres meses por año a los Magistrados; podrán concederse con goce de sueldo íntegro siempre que exista causa justificada para ello;
- II. Calificar en cada caso las excusas que sus miembros presenten para conocer de determinados negocios;
- III. Conocer de la calificación de la recusación conjunta de los Magistrados de las Salas;
- IV. Designar a los Magistrados que deban integrar cada una de las Salas;

V. Exigir al Presidente del Tribunal Superior el fiel cumplimiento de sus obligaciones y la responsabilidad en que incurra en ejercicio de sus funciones jurisdiccionales de acuerdo con esta Ley;

VI. Designar a propuesta del Presidente al Secretario General de Acuerdo del Tribunal Pleno;

VII. Imponer correcciones disciplinarias a los promoventes o litigantes cuando en sus promociones falten al respeto al Tribunal Superior o a sus miembros;

VIII. Conocer y resolver de los casos que le competen conforme las disposiciones de esta Ley y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios;

IX. Conocer y resolver los recursos de responsabilidad que se interpongan en contra de sus miembros y los demás que le competan;

X. Actuar como jurado de sentencia en juicio político;

XI. Defender la soberanía del Estado;

XII. Verificar semanalmente el turno de los asuntos que corresponda conocer a las Salas según su competencia, turnando los expedientes por conducto de la Secretaría General de Acuerdos y observando, para tal efecto, la numeración progresiva de la recepción de los expedientes y la numeración de las Salas;

XIII. Recibir en unión del Consejo de la Judicatura el informe anual que rinda su Presidente en términos de la fracción X del Artículo 13 de esta Ley;

XIV. Registrar y ordenar que se lleve el Libro de Registro de Títulos Profesionales de los Licenciados en Derecho, cuando sean autorizados por el Pleno para litigar en los Tribunales del Estado o presten sus servicios al Poder Judicial.

Los profesionales del Derecho que litiguen en los Tribunales del estado, se conducirán con dignidad, profesionalismo, decoro, respeto, integridad, lealtad y honradez en el desempeño de su profesión, procurando en todo momento la recta aplicación de la justicia.

XV. Determinar qué Juez debe decidir conflictos de competencia de aquellos a que se refiere la fracción III del Artículo 24 de esta Ley; y

XVI. Las demás que le confieran las leyes.

Artículo 66. La administración, vigilancia, disciplina, carrera judicial y control del Poder Judicial del Estado, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Estatal, en los términos que establece la Constitución Política del estado y esta Ley.

El Consejo de la Judicatura Estatal velará, en todo momento, por la autonomía de los órganos del Poder Judicial del Estado y por la independencia e imparcialidad de sus miembros.

El superior tribunal, además de funcionar en pleno, lo hace también en salas. Al funcionar en salas, la competencia que se les asigna es el conocimiento de las apelaciones que se hayan presentado contra resoluciones de primera instancia, y las salas se dividen según la materia que se les atribuya para su conocimiento.

Los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia son designados por el gobernador del estado, requiriendo la aprobación de la legislatura local. Ya nos referimos en párrafos superiores a que ahora por mandato constitucional se debe tener especial cuidado en que la designación de los magistrados debe recaer en personas con suficiente capacitación y con prestigio de honestidad. La protesta de ley la deben rendir los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia ante el Congreso del estado.

Los magistrados eligen al presidente del Supremo Tribunal de Justicia.

Generalmente también en la Constitución local se incluyen los requisitos que deben reunir aquellas personas que sean designadas como magistrados y jueces.

También las constituciones locales señalan la obligatoriedad para que las autoridades municipales sean auxiliares de la administración de justicia.

En algunas entidades federativas, como ya lo vimos, se concede el derecho de iniciativa legislativa a los supremos tribunales de justicia, para asuntos de su competencia, como lo es la Ley Orgánica del Poder Judicial estatal.

Para los efectos de una mayor efectividad en la aplicación de justicia en los territorios de las entidades, se dividen éstos en distritos o partidos judiciales, cada uno de los cuales agrupa a un número determinado de municipios. En cada distrito judicial funcionan tantos juzgados como las necesidades lo ameriten y las limitaciones económicas lo permitan, pero de cualquier manera cuando menos en cada distrito judicial existe un juez de primera instancia.

Las bases para la integración y funcionamiento del Poder Judicial de las entidades federativas se encuentran contenidas en la Ley Orgánica del Poder Judicial. Dichas leyes deben tratar de señalar, en la mayor medida posible, las condiciones necesarias para el desempeño efectivo y justo de la función jurisdiccional. E. J. Couture las agrupa en tres clases de garantías:

- 1) La garantía de independencia, apoyada en el principio de la división de poderes, y la cual debe permitir a los juzgadores emitir sus decisiones sin

tener que estar sometidos a las influencias o a las presiones de los otros poderes formales ni de los factores reales de poder. 2) La garantía de autoridad, la cual debe hacer posible que los juzgadores puedan lograr el cumplimiento efectivo de sus resoluciones; y 3) la garantía de responsabilidad, que debe permitir exigir en forma institucional la responsabilidad civil, administrativa y penal de los juzgadores por los errores o los actos ilícitos en que incurran.²²³

José Ovalle Favela²²⁴ nos dice respecto a estas garantías que sin la garantía de independencia el Poder Judicial deja de ser un poder y se convierte en una dependencia más del Poder Ejecutivo o en su ejecutor no juzgador de condiciones ajenas; que sin la garantía de autoridad las sentencias y resoluciones del Poder Judicial se convierten en simples recomendaciones o sugerencias, y sin la garantía de responsabilidad los actos de los juzgadores pueden ingresar, sin ningún obstáculo ni sanción, en el terreno de la arbitrariedad y de la corrupción. Algunos tratadistas consideran que los juzgadores no tienen plena independencia debido a la intervención de los ejecutivos estatales para el nombramiento y la remoción de los magistrados, así como también por la temporalidad de los nombramientos, por la falta de autonomía financiera y la ausencia de una carrera judicial que pudiera garantizar procedimientos adecuados de selección y designación, así como el derecho a la estabilidad y a las promociones, en caso de un buen desempeño del cargo. También se ha manifestado que son muy escasos los juicios y la aplicación de sanciones en contra de los funcionarios judiciales, por lo que no hay exigencia real del cumplimiento de las responsabilidades de los juzgadores.

Además del pleno del Supremo Tribunal de Justicia, de las salas, de los jueces y de los jurados, el Poder Judicial estatal cuenta con el Consejo de la Judicatura, con uno o dos secretarios del Supremo Tribunal de Justicia cuya tarea es además redactar las actas de las sesiones en pleno, determinar a qué salas les corresponden los asuntos nuevos, autorizar los documentos y la correspondencia oficial del tribunal.

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

224 Cfr. Ovalle Favela, José et al., *Temas y problemas de la administración de justicia en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1985, p. 251.

IV. LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL ESTATAL Y UN FONDO AUXILIAR PARA LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

Como ejemplo del contenido de una ley orgánica del Poder Judicial estatal, y por parecernos adecuado, mencionaremos los títulos de la de Durango.

Dicha ley cuenta con un título primero, llamado del Poder Judicial y cuyo capítulo único trata sobre la naturaleza, funciones y órganos del Poder Judicial. El título segundo es sobre el Tribunal Superior de Justicia; el capítulo I es sobre la integración del Tribunal; el capítulo II sobre la designación de magistrados; el capítulo III sobre el pleno del Tribunal; el capítulo IV sobre el presidente del Poder Judicial; el capítulo V acerca de las salas del Tribunal; el capítulo VI es sobre los secretarios y actuarios del Tribunal. El título tercero que se refiere a los distritos judiciales, y cuyo capítulo I es referente a la división jurisdiccional; el capítulo II sobre los jueces; el capítulo III, sobre los juzgados de lo civil, de lo mercantil, de lo familiar, de lo penal, de los juzgados auxiliares, de los juzgados mixtos de primera instancia; de los juzgados municipales y del personal y los auxiliares de los juzgados. El título cuarto que es relativo a los órganos administrativos del Poder Judicial; el capítulo I sobre el Consejo de la JUDICATURA ESTATAL; el capítulo II, sobre los órganos auxiliares; del centro de capacitación y divulgación y de la visitaduría judicial. El título quinto, que trata sobre la carrera judicial. El título sexto, sobre las responsabilidades y correcciones disciplinarias. El título séptimo, sobre los impedimentos. El título octavo, acerca de las sustituciones en caso de impedimento, recusaciones y excusas. El título noveno se refiere al procedimiento para suplir las faltas de funcionarios y empleados de la administración de justicia. El título décimo, sobre las responsabilidades. El título décimo primero, respecto del tribunal electoral del Poder Judicial.

De manera significativa nos encontramos en la Ley Orgánica del Poder Judicial del estado de Durango disposiciones que determinan la existencia legal, la organización y la finalidad de un fondo auxiliar de la administración de justicia que se forma de las multas y fianzas que se hacen efectivas, de las reparaciones del daño cuando no se entreguen y de los intereses que produzcan las fianzas o depósitos. Los ingresos así obtenidos, y de manera directa e independiente por el Poder Judicial, se emplean en la satisfacción de algunas de las necesidades más apremiantes.

Es de sumo interés, para dar una visión más amplia, relativos de la Ley Orgánica citada:

Artículo 86. El patrimonio del Fondo Auxiliar se integrará con:

I. Las multas, fianzas y cauciones que las autoridades judiciales hagan efectivas o aquellas que no sean reclamadas después de transcurridos cinco años posteriores a la fecha en que se pudo exigir su devolución;

II. El monto de la reparación del daño cuando la parte ofendida se niegue o renuncie a recibir su importe, o no se presente persona alguna que justifique su derecho a recibirla en el término de tres años;

III. Los intereses provenientes de cualquier tipo de depósito que entreguen al Fondo Auxiliar las autoridades judiciales del Estado; y

IV. El producto de los remates de los bienes embargados con motivo de la ejecución de las multas u otro tipo de obligaciones impuestas por algún órgano del Poder Judicial a cargo de los justiciables o terceros.

Este patrimonio deberá invertirse en la adquisición de títulos o valores de renta fija, que serán nominativos y a favor del Poder Judicial.

Artículo 87. La administración general del Fondo estará a cargo del Consejo de la Judicatura Estatal, por conducto de su Presidente, quien la ejercerá conforme a las reglas que para ese efecto se acuerden, dando cuenta oportuna y suficiente de su manejo al Pleno del Consejo y sometiendo a su consideración las erogaciones que por su importancia o monto así lo ameriten.

Artículo 88. Si el Consejo de la Judicatura Estatal lo considera necesario ordenará que se celebren las revisiones para verificar el correcto manejo del Fondo; las revisiones se practicarán, en su caso, por la persona o despacho contable que designe el propio Pleno del Consejo.

Artículo 89. El patrimonio del Fondo se destinará preferentemente a apoyar el presupuesto de egresos del Poder Judicial, y hasta por los montos que en cada ejercicio fiscal apruebe el Pleno del Consejo de la Judicatura Estatal, teniendo en cuenta la capacidad financiera del Fondo y la preservación de su solvencia económica.

Fuera de las cantidades aprobadas por el Pleno del Consejo de la Judicatura estatal para apoyar el presupuesto de egresos de cada año, sólo podrán aplicarse recursos del Fondo para:

a) Sufragar los gastos necesarios para la participación de Magistrados, Jueces y demás personal jurídico, en congresos, seminarios y demás reuniones que tengan por objeto evaluaciones, confrontaciones, intercambios

y en general todas aquellas que tiendan el mejoramiento de la administración de justicia; y

b) Sufragar los gastos que por estímulos y recompensas se entreguen a servidores públicos y empleados del Poder Judicial, por única vez durante un ejercicio fiscal y conforme a los lineamientos del Reglamento respectivo.

Para la erogación relacionada con los destinos a que se refiere este artículo, se requerirá el acuerdo en actas del Consejo de la Judicatura Estatal. La omisión de este requisito o su indebido asiento contable, darán lugar a que se finquen las responsabilidades respectivas a quienes hayan ordenado o ejecutado los actos o las erogaciones.²²⁵

V. LA JUSTICIA MUNICIPAL Y LOS JURADOS POPULARES

La justicia municipal se ubica en un lugar aparte, por sus características distintivas. Resumiremos dicho tema con las siguientes expresiones.

La justicia municipal en la época colonial se inspiró de manera plena en la justicia municipal existente en España, la que se depositaba en los alcaldes y corregidores. El antecedente directo fueron los alcaldes constitucionales establecidos en la Constitución de Cádiz de 1812.

La competencia de los jueces municipales se contrae, en razón del monto de los negocios y de las faltas o delitos, a situaciones de relativa poca importancia. Respecto a la designación de los jueces municipales existen diferentes procedimientos en las entidades federativas del país; la generalidad se sujeta a las designaciones hechas por el Tribunal Superior de Justicia, sin embargo, en algunos estados los jueces municipales son nombrados por el Tribunal Superior de Justicia a propuesta del ayuntamiento respectivo, o bien, dicha designación es realizada por el órgano superior del Poder Judicial estatal a propuesta de los jueces de primera instancia, y, por último, en algunos todavía se usa la elección popular o la designación de los jueces municipales por parte de los ayuntamientos.

Fix Zamudio propone la creación de oficinas de conciliación de carácter municipal, en atención a que el antecedente de la justicia municipal en la Constitución de Cádiz contó con dependencias similares, y tomando en cuenta también que más vale lograr un acuerdo entre las partes y no tomar una decisión y que una de ellas se sienta perdedora:

225 Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Durango.

Tenemos la opinión personal de que además del desarrollo de la justicia municipal a través de los jueces de paz, menores, auxiliares, etcétera, deberían establecerse en el mismo ámbito municipal oficinas conciliatorias con el objeto de prevenir y lograr solución de conflictos jurídicos sin necesidad de recurrir a los abarrotados juzgados municipales, y además obtener acuerdo entre las partes de controversias de escasa cuantía económica, pero de gran interés social, si se toma en consideración que esta transformación de la función conciliatoria ya se ha iniciado en el ordenamiento mexicano, pero que puede transformarse en la esfera municipal con un instrumento técnico y eficaz, como lo demuestran los ejemplos de Francia, la República Federal de Alemania y los Estados Unidos.²²⁶

En la mayoría de los casos existen también jurados populares. En el Estado de México la ley orgánica fue modificada en 1982 y se derogaron las disposiciones relativas al jurado popular. Los jurados populares se integran generalmente con siete personas o más, que son designadas mediante sorteo de las listas que presentan los ayuntamientos para tal efecto; después de realizado el sorteo, se integra el jurado y se aboca a la tramitación y el conocimiento de las causas que conforme a la ley deba conocer, generalmente delitos cometidos por medio de la prensa en contra del orden público.

En algunos estados de la federación el Supremo Tribunal de Justicia conoce y sentencia las causas relativas a delitos oficiales de los altos funcionarios de la entidad federativa, fungiendo la legislatura local como parte acusadora.

VI. LA PREPARACIÓN DE LOS JUZGADORES

Es muy importante incluir en este capítulo del Poder Judicial estatal lo actualmente ya establecido en la Constitución general de la república en el artículo 116 sobre la necesidad inexcusable de que quienes funjan como juzgadores ostenten una debida preparación, y como una necesidad concomitante, que tengan una retribución económica digna y adecuada. Para Fix-Zamudio, la preparación de los jueces debe comprender el conjunto de instrumentos didácticos y pedagógicos que se han establecido para llegar a tener una formación como juristas; los instrumentos educati-

²²⁶ Fix-Zamudio, Héctor, *La reforma municipal en la Constitución*, México, Porrúa, 1986, p. 129.

vos los clasifica en cuatro grupos, que son: *a)* estudios universitarios; *b)* la práctica profesional; *c)* la especialización; y *d)* haber cursado estudios en las escuelas judiciales. Para los efectos de que los juzgadores pudieran ser designados con la seguridad de que cuentan con los instrumentos aludidos, se requeriría un procedimiento que sirviera para demostrar la preparación de los aspirantes y que podría ser con base en exámenes de oposición o bien mediante cursos. Es claro que para cumplir con el cuarto instrumento educativo se necesita primero el establecimiento de las escuelas judiciales, que no existen en los estados, pero cuando menos se debe buscar que se reúnan los otros requisitos o instrumentos por las personas que llegan a ser designadas como juzgadores.

Es obvio que a todo aquel que se le encargue la honrosa misión de aplicar la ley en los casos de conflicto debe reunir condiciones satisfactorias de honestidad, de vocación y de preparación académica y práctica.

VII. LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA

La administración de cada estado comprende la recaudación de las contribuciones de los particulares, su debido procesamiento dentro del sistema y, posteriormente la construcción de obras, la prestación de servicios y todas aquellas actividades que de acuerdo con la ley le están reservadas al Poder Ejecutivo. En algunas de estas acciones tiene concurrencia con la administración federal, con la municipal, o lo hace por sí sola. El ciudadano se encuentra de manera permanente en contacto con la administración y sus representantes, recibiendo beneficios, apoyándola, criticándola, resintiendo perjuicios o, simple y sencillamente, como espectador de otras donde no se siente involucrado; pero algunos de los actos y resoluciones que emanan de la administración estatal repercuten en la esfera de sus intereses y especulan sobre los medios a su alcance para poder defenderse y evitar una ilegalidad y una lesión.

En la mayoría de los estados, y salvo algunos recursos administrativos locales, se carece de regulaciones procesales y de tribunales competentes para plantear los conflictos que se presentan con los actos administrativos que van en contra de los intereses de los particulares.

Ante la ausencia de lo anterior, se opta por buscar la celebración de un convenio que cuando menos aminore los perjuicios. Nava Negrete clasifica a los convenios en amistosos, financieros y políticos:

Se busca primeramente al amigo colocado bien en la administración para conseguir un convenio amistoso que resuelva nuestra cuita jurídico-administrativa; a falta de ese elemento de apoyo, desafortunadamente acudimos a la negociación con autoridades para lograr mediante prestaciones económicas el fin de nuestros problemas administrativos y, por último, recurrimos al compromiso político para que las autoridades nos resuelvan favorablemente; a veces estas últimas siguen la política eficaz de fraguar convenios que superen problemas innecesarios.²²⁷

El contenido del artículo 124 de la Constitución general de la república da origen a dos esferas competenciales, la original, asignada a la federación y expresa en la carta fundamental, básicamente en los artículos 73, 89 y 104; por otro lado, la competencia de los estados que se compone de todas aquellas materias y conceptos no incluidos en las asignadas a la federación. En términos abstractos y generales, así quedaría señalado el campo de la administración estatal, sujeta a los convenios y a escasos recursos administrativos. Como ya se ha mencionado, para algunos tratadistas las razones que han impedido la creación de tribunales administrativos, e inclusive fiscales, así como códigos de procedimientos administrativos, son la escasa difusión de las normas administrativas y la incipiente capacitación y motivación acerca de la necesidad de los medios de defensa contra la administración estatal, tanto en los profesionales del derecho como en el común de los ciudadanos. Sin desconocer que los anteriores son factores que inciden en esa ausencia de tribunales y procedimientos, hemos de estimar que ha faltado la decisión política de los funcionarios gubernamentales, con facultades para ello, para el efecto de instaurar lo que constituirá un nuevo avance en la democracia mexicana: los tribunales de lo contencioso-administrativo y la regulación jurídica para su operatividad.

La polémica sobre la corriente que se debe adoptar, la judicialista o la francesa, es inoportuna, puesto que como reflejo de lo que acontece en el sistema federal nos tendríamos que inclinar por el sistema francés. Se nos diría que esto no es forzoso y que queda al arbitrio de cada entidad federativa la decisión correspondiente, pero no nos imaginamos, política ni jurídicamente, que en algunos estados los tribunales de lo contencioso-

²²⁷ Nava Negrete, Alfonso, "Conferencia dictada en el Palacio Municipal de Toluca el 8 de diciembre de 1983", *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, México,

administrativo dependieran del Poder Judicial, y en otros fueran instalados tomando como ejemplo el Tribunal Fiscal de la Federación.

Es incuestionable que existe plena justificación para la creación de los tribunales locales y así lo avizoramos tomando en cuenta la proyección de avances que se han sentido en los últimos años dentro de la República mexicana.

El sistema democrático mexicano requiere revitalizarse pues la crisis económica, la apertura democrática y un sentimiento de oposición al régimen han incidido en el sistema político mexicano.

Entre otras muchas medidas que son necesarias para conseguir la revitalización, sería aconsejable la creación de los tribunales estatales de lo contencioso-administrativo y su regulación jurídica adecuada y, complementariamente, una amplia difusión de las ventajas y beneficios de lo que tal circunstancia acarrea al particular, así como una sensibilización adecuada y el surgimiento de casos ejemplificantes acerca de la imparcialidad y seriedad de los funcionarios de lo contencioso-administrativo.

Desde el punto de vista de lo contencioso-administrativo, el estado de Hidalgo ocupa un lugar preponderante y es pionero, en relación con las entidades federativas del país.

El Tribunal Fiscal Administrativo del estado de Hidalgo está dotado de plena autonomía y en términos generales conoce de los conflictos que se origina entre la administración pública estatal y municipal, dentro de la esfera fiscal y administrativa, y los particulares.

Concretamente el Tribunal Fiscal Administrativo de Hidalgo conoce de los juicios que se promueven en contra de:

I. Los actos administrativos que las autoridades estatales y municipales dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar en agravio de los particulares.

II. La falta de contestación de las autoridades estatales y municipales, dentro de un término de veinte días, a las promociones presentadas ante ellas por los particulares, a menos que las leyes o reglamentos fijen otros plazos.

El silencio de las autoridades se considera como resolución negativa, cuando no den respuesta en el término que corresponda.

III. Las resoluciones definitivas dictadas por las autoridades estatales y municipales en las que determinen la existencia de una obligación fiscal, se fije ésta en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación; nieguen la devolución de un ingreso debidamente percibido o en cualquier otro que cause agravios en materia fiscal.

IV. De los juicios que promueven las autoridades para que sean nulificadas las resoluciones fiscales favorables a un particular y que causen una lesión a la hacienda estatal o municipal.

Los magistrados del Tribunal Fiscal Administrativo, que son tres, son inamovibles.

Existe un magistrado para la sala o rama fiscal y otro para la sala o rama administrativa, en cambio el pleno es compuesto por tres magistrados. El presidente del tribunal no forma sala.

El tribunal en pleno, además de las facultades que son lógicas, designa a su presidente; decide sobre las contradicciones que surjan entre las resoluciones de los magistrados; resuelve los recursos que concedan las leyes en contra de las sentencias y fallos que dicten los magistrados.

La Ley Orgánica del Tribunal Fiscal Administrativo del estado de Hidalgo, además de contener las disposiciones de la competencia, integración y funcionamiento del Tribunal Fiscal Administrativo del Estado, reglamenta el procedimiento a que se sujetan los juicios que se siguen en el Tribunal Fiscal Administrativo, y entre las que encontramos más significadas son las siguientes:

Se establece que para hacer cumplir sus determinaciones, así como para imponer el orden, el tribunal puede hacer uso de las siguientes medidas disciplinarias: *a) amonestación; b) multas de \$50,000.00 que se multiplicarán en caso de incidencia; c) arresto hasta por veinticuatro horas, y d) auxilio de la fuerza policiaca.*

Además del actor, que generalmente es el particular, y el tercero que es también un particular y cuyos intereses pueden ser lesionados por los resultados del juicio, los demandados pueden ser: 1) el Ejecutivo estatal; 2) el Ejecutivo municipal; 3) toda autoridad que dicte, ordene, ejecute o trate de ejecutar las resoluciones o tramite el procedimiento impugnado, o la que legalmente lo sustituya.

Es improcedente el juicio ante el Tribunal Fiscal Administrativo en los siguientes casos:

1. Contra actos de autoridades que no sean el Ejecutivo estatal o municipal.
2. Contra actos del propio tribunal.
3. Contra actos que sean materia de otro juicio contencioso que se encuentre pendiente de resolución promovido por el mismo actor con-

tra las mismas autoridades y por el propio acto administrativo, aunque las violaciones reclamadas sean diversas.

4. Contra actos que se hayan juzgado en otro juicio contencioso-administrativo, en los términos del inciso anterior.
5. Contra actos que no afecten los intereses del actor, que se hayan consumado de un modo irreparable, que hayan sido consentidos expresa o tácitamente, entendiéndose por estos últimos aquellos contra los que no se promovió el juicio dentro de los plazos señalados por esta ley.
6. Contra actos de autoridades del Ejecutivo estatal o municipal cuya impugnación mediante otro recurso o medio de defensa legal se encuentre en trámite.
7. Contra reglamentos, circulares o disposiciones de carácter general que no hayan sido aplicados concretamente al promovente.
8. Cuando de la constancia de autos aparezca claramente que no existe la resolución o el acto impugnado.
9. Cuando hayan cesado los efectos del acto impugnado o éste no pueda surtir efecto material o legal alguno por haber dejado de existir el objeto o materia del mismo.

En cambio, el sobreseimiento procede:

1. Cuando el demandante se desista.
2. Cuando durante el juicio aparezca o sobreviniera alguna de las causas de improcedencia.
3. Cuando el demandante muera durante el juicio si el acto impugnado sólo afecta a su persona, y
4. Cuando la autoridad demandada haya satisfecho la pretensión del actor.

Está previsto que pueda concederse la suspensión de los actos impugnados.

Son admitidas toda clase de pruebas e inclusive las supervenientes y son desahogadas en una audiencia.

Las sentencias del tribunal o de los magistrados no requieren de formalismo alguno pero sí deben contener los requisitos indispensables para entender debidamente la resolución.

Se reconocen y proceden los recursos de queja, reclamación y revisión.

Como se desprende de los rasgos más sobresalientes del Tribunal Fiscal Administrativo y el procedimiento a que deben sujetarse los juicios que se siguen ante dicho tribunal, cualquier acto administrativo puede ser impugnado por los particulares, lo que significa un avance trascendental y amplísimo en la materia, dentro de la república mexicana. Por otro lado, se establecen los requisitos para la imparcialidad de los magistrados.

El procedimiento sigue el principio de oralidad y agilidad y se establecen las bases para que con amplio criterio los magistrados emitan la sentencia respectiva. De igual manera, se prevé la suspensión de los actos reclamados, siguiendo con la tradición del juicio de amparo.

Nosotros consideramos más prudente el funcionamiento de un tribunal contencioso-administrativo estatal y otro municipal.

VIII. OTROS TRIBUNALES ESTATALES

De conformidad con la fracción XXXI del artículo 123 de la Constitución política federal, la aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los estados, en sus respectivas jurisdicciones, con excepción de veintidós ramas industriales y de tres tipos de empresas que se encuentran debidamente especificadas en la misma disposición constitucional. Estos tribunales, de acuerdo con la fracción XX del mismo artículo 123, se encargan de dirimir las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo, aplicando las normas jurídicas laborales y mediante una junta de conciliación y arbitraje, integrada, generalmente, por un representante de los trabajadores, un representante de los patrones y un representante del gobierno estatal. Sin embargo, estos tribunales no dependen del Poder Judicial de los estados, aun cuando realizan funciones jurisdiccionales.

Existen también tribunales creados para resolver las diferencias obrero-patronales que se susciten entre los trabajadores de los gobiernos de los estados, y en algunos casos también de los municipales, y los mismos gobiernos, ya sea estatales o municipales. En atención al contenido de la fracción VIII del nuevo artículo 115 de la Constitución federal, queda claramente establecido que estas relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores se rigen por leyes estatales expedidas por los congresos locales; debiendo considerarse que los burócratas como “realizadores de la tarea pública, son factor primordial para el buen funcionamiento del

aparato gubernamental, y la eficacia de su actuación coadyuva para que el estado logre sus funciones como tutelador del interés social".²²⁸

Por último, es interesante hacer notar que, aun cuando en algunas constituciones de los estados se establece como una de las funciones del Poder Judicial la de vigilar el respeto a la Constitución y leyes locales, no existe un medio de control de la constitucionalidad estatal y, consecuentemente, toda violación a este sistema local efectuada por las autoridades locales sólo puede ser enmendada, a petición de parte, mediante el juicio de amparo. La excepción es la que tratamos referida a la justicia administrativa local, pero no se trata exactamente del tema de la defensa de la constitucionalidad estatal. Tratamos también en el capítulo I de esta segunda parte el caso de la Constitución de Chihuahua respecto al recurso de queja ante el Tribunal de Justicia para cuando se estima que sea violada alguna de las garantías contenidas en los artículos del 5 al 9 de dicha Constitución local. En tal virtud, y estimando que el Supremo Tribunal de Justicia de los estados es el organismo que debe vigilar el respeto y el cumplimiento de las disposiciones constitucionales locales, sería deseable el establecimiento de un procedimiento para que los ciudadanos pudieran ejercer acción para enmendar cualquier violación constitucional estatal.

IX. DIAGNÓSTICO DE LA JUSTICIA ESTATAL

Durante el año 2001 fue publicado un libro, cuyos autores son Hugo A. Concha Cantú y José Antonio Caballero Juárez, con el título *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas*, cuyos puntos concluyentes sobre las estrategias para mejorar la administración de justicia en las entidades federativas son:

Entre las estrategias que pueden tener importantes repercusiones en la administración de justicia en el país conviene mencionar las siguientes:

Centro de información y asesoría. El establecimiento de un centro especializado capaz de recibir y generar información sobre las actividades de los Poderes Judiciales del país, así como para que desempeñe una función consultiva para estas instituciones, es proyecto que puede producir frutos a corto, mediano y largo plazo. En el caso de la función informativa, el centro puede coordinar los trabajos de producción de información de los Tribunales del país. En el caso de la asesoría, el centro debe jugar un papel

228 Dávalos, José, *Derecho del Trabajo I*, México, Porrúa, 1985, p. 402.

activo no sólo en la transmisión de conocimientos, sino que también debe contribuir en la formación de cuadros para los poderes judiciales. En esta materia, la cuestión más urgente es la formación de capacitadores.

Uniformidad en diseños institucionales y procesos. Salvaguardando todos aquellos aspectos que resultan importantes para la autonomía, para la solución de problemática específica y para la preservación de cierta identidad estatal, es necesario que las entidades federativas compartan también soluciones a aspectos técnicos en sus diseños estructurales y en sus marcos regulatorios. En este último caso, debe explorarse la posibilidad de uniformar la legislación procesal.

Estudios de impacto normativo. La realización de este tipo de estudios es no sólo novedosa en el país, sino que resulta trascendental para poder determinar los efectos de la política legislativa. En ese entendido, es necesario dar seguimiento tanto a las modificaciones que se realicen al marco que regula los poderes judiciales como las que se hacen a la legislación adjetiva y sustantiva.

Estado piloto. Una de las formas más viables y eficientes para iniciar la adopción de medidas es a través de una entidad federativa donde la dimensión de sus problemas y la conjunción de factores para llevar a cabo una reforma sea más fácil de encontrar. En este sentido, podrán establecerse programas piloto que tengan como sede una o más entidades federativas para llevar a cabo los cambios necesarios.

Programas regionales. Conocida con detalle la situación que prevalece en cada lugar del país, así como los problemas más urgentes para atender, será posible identificar regiones que compartan alguna problemática específica y cuya solución pueda ser común. Algunos ejemplos de lo anterior son el problema de los jueces municipales y su incorporación a la justicia ordinaria en los estados del sur (Morelos, Oaxaca, Chiapas); la capacitación, en general, requerida en todo el país, puede ser proporcionada a través de programas regionales; la atención a ciertas materias que requieren un replanteamiento desde su regulación, como es el caso de problemas de adopción en los estados fronterizos.