

Principios y fundamentos para el debate sobre el federalismo judicial

Principles and Fundamentals for the Debate about Judicial Federalism

José Lorenzo Álvarez Montero*

RESUMEN

El objeto del presente ensayo consiste en mostrar dos de los grandes problemas que aquejan a los poderes judiciales de los estados y formular una serie de propuestas fundadas en las conclusiones obtenidas como resultado del estudio realizado.

Las cuestiones que aquí se abordan son el centralismo político y su derivación judicial que impide el ejercicio pleno de la autonomía estatal en el ámbito jurisdiccional, así como la inobservancia del principio de la división de poderes por la supeditación en que se encuentran los poderes judiciales frente a los poderes legislativos y ejecutivos de las entidades federativas, lo que provoca un deterioro significativo en la impartición de justicia.

Las propuestas que se formulan tienden a superar los problemas señalados.

PALABRAS CLAVE: centralismo, autonomía estatal, división de poderes, justicia.

* Magistrado del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Veracruz-Llave.

ABSTRACT

The goal of present paper is to show the major problems addressed by the judicial powers of the states and make proposals based on the findings obtained as result of the study.

The issues described here are political centralism and its judicial consequences which prevents the full exercise of state autonomy in the sphere of jurisdiction and failure to observe the principle of division of powers by the subordination in which they are submitted. The judicial scope is submitted under the legislative and executive powers of the states, causing a significant deterioration in the delivery of justice.

The proposals given are aimed to solve the mentioned issues.

KEYWORDS: centralism, state autonomy, division of powers, justice.

Planteamiento del problema

El presente ensayo tiene como finalidad mostrar dos grandes problemas que aquejan a los poderes judiciales de los estados. El primero esta en relación con el centralismo absorbente del Poder Judicial federal, que somete a revisión cualquier resolución de los poderes judiciales de las entidades federativas, y el segundo se refiere a la relación asimétrica entre los poderes locales, que se manifiesta en el predominio de los legislativos y ejecutivos sobre los poderes judiciales sometidos a la voluntad de los primeros a través de las leyes y de los ejecutivos por la asignación de recursos, entre otros aspectos.

La premisa de los problemas mencionados se encuentra en la deformación de la federación como forma de Estado, a pesar de la vigencia de las disposiciones constitucionales que sustentan el supuesto Estado federal.

Para el caso, recordemos que el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que:

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Por su parte, el 41 precisa que:

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de estos, y por los de los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

Estas disposiciones se estrellan en el muro de la realidad política del país, ya que por lo que hace a la federación como forma de Estado, resulta ser la fachada del centralismo asfixiante, y los supuestos estados libres y soberanos en su régimen interior son una mera ilusión política, minimizados o ignorados por la práctica centralista en general, y en razón del tema tratado, por el centralismo judicial.

Desprendidos de lo anterior, encontramos los dos grandes bloques de problemas antes citados que afectan a los poderes judiciales de los Estados y de los que únicamente se ocupa el ensayo.

- A) Por un lado, el asfixiante centralismo judicial que lesiona a los justiciables en el sentido de retardar la impartición de justicia, al abrirse innecesariamente tantas instancias por las cuales los asuntos van y vienen tantas veces como sea capaz de saber plantearlo un acucioso abogado postulante, interesado en el incumplimiento de la ley. A su vez, dicho centralismo anula a los poderes judiciales de los estados, ya que las resoluciones de los tribunales y juzgados que lo integran son sometidas a revisión federal a través de los juicios de amparo tanto directos como indirectos, y del juicio de revisión constitucional en materia electoral.
- B) Asimismo, los poderes judiciales de las entidades federativas, con algunas excepciones entre las que, desde luego, no figura el Estado de Veracruz, se encuentran en una situación y relación asimétrica con los poderes ejecutivos y legislativos, tanto por su raquítico presupuesto y los obstáculos para el cumplimiento de sus resoluciones, como por falta de legislación o de actualización y armonización de la misma.

Hipótesis de trabajo

La federación mexicana es sólo una forma ausente de contenido. La realidad hasta hoy es la vigencia de un régimen centralista que ahoga

la vida provincial y las instituciones estatales, por lo que es urgente reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con la participación directa de los ciudadanos para rediseñar nuestro Estado federal, reconociendo y respetando realmente la autonomía estatal.

El principio de la división de poderes en el ámbito local no es observado a causa de la relación asimétrica entre los poderes judiciales y los poderes legislativos y ejecutivos.

Desarrollo de la hipótesis

Es necesario transformar la realidad antes descrita, pues debemos tener presente que correlacionados los preceptos constitucionales citados, producen un escenario en el que los estados dan vida a la federación dentro de la cual gozan de libertad y autonomía manifestadas en todo lo concerniente a su régimen interior, el cual se integra con sus propios poderes públicos, su población y territorio, sujetos todos inmediata y directamente a su propio orden jurídico, con el único requisito de estar de acuerdo con la Constitución federal.

Por otro lado, debe destacarse que el ejercicio de la soberanía popular se ejerce no sólo por los Poderes de la Unión, sino por los poderes (legislativo, ejecutivo y judicial) de los estados, cada uno dentro de su área competencial.

Lo anterior nos permite afirmar que ambos órdenes, federal o central y local, son parciales del Estado federal y, consecuentemente, ninguno puede estar jerárquicamente por encima del otro, y cada uno debe atender y resolver los asuntos y cuestiones que se refieran a su exclusiva competencia sin intervenir o invadir el área del otro.

Los problemas que se suscitan entre ambos órdenes, así como las violaciones a la Constitución federal, considerada ésta como norma fundamental del Estado federal, deben resolverse por un órgano jurisdiccional propio y exclusivo del Estado federal lo que hasta la fecha no se ha realizado.

Aun reconociendo lo complejo y temerario que pudiera parecer por la variedad de acepciones y significados que se han dado, podemos concebir al régimen federal como alianza, liga, unión, pacto entre entidades para organizarse políticamente de acuerdo a principios y supuestos fundados en ciertos valores.

De lo señalado resulta la necesidad de citar o al menos tener presentes las dimensiones y la axiología del sistema federal, que en el fondo es lo que condiciona, le da sentido y explica la conveniencia de adoptar un régimen federal.

Así, la federación, proyectada hacia el interior de las entidades que la forman, se funda en la libertad de los integrantes de la comunidad para decidir sobre su gobierno interior, libertad que conlleva a la participación y a la responsabilidad políticas, por lo que la democracia es un principio fundamental del federalismo.

De lo anterior se deriva la indispensable autonomía de las entidades federadas para resolver sus conflictos internos, ya sean políticos, económicos, sociales, culturales o jurisdiccionales, sin intervención de ninguna clase por parte de las autoridades centrales.

La autonomía, a su vez, protege la diversidad, el reconocimiento institucional de que los integrantes de la comunidad son distintos y, en consecuencia, debe respetarse y protegerse esa pluralidad de culturas, idiomas, creencias, y otros factores; también deben diseñarse políticas de empleo, educación, protección del ambiente y otras que permitan el desarrollo armónico y la realización tanto espiritual como material de los individuos y las comunidades que integran la federación.

La autonomía permite a las autoridades locales legislar, administrar e impartir justicia de acuerdo con la realidad geográfica, social, cultural y económica de la entidad. Puede afirmarse también que desburocratiza los trámites y abrevia los tiempos para dar soluciones o respuestas, economiza gastos y hace más factible el régimen de responsabilidades por tratarse de autoridades próximas a los problemas de la población.

Hacia el exterior de las comunidades que forman la federación, la autonomía desarrolla los valores de solidaridad, cooperación e integración, lo que fortalece la Unión en un ambiente de respeto y reconocimiento de las atribuciones de las partes que forman el Estado federal.

Los antivalores del federalismo son el centralismo, la burocratización, el desconocimiento regional, la dilación en las soluciones, la imposición, la arbitrariedad, y la duplicidad de esfuerzos y costos, bajo ropajes de coordinación por medio de convenios que sustraen las atribuciones de las entidades locales y municipales a favor del gobierno central, entre otras formas de socavar la libertad de los hombres y los pueblos.

Por lo anterior, el régimen federal no sólo puede analizarse como una estructura o forma de Estado, sino como manera o forma de vida, de convivencia y coexistencia, que tiene su fundamento en las formas de ser y querer de las personas, de sus pueblos y entidades.

Estos valores nos llevan a reflexionar sobre la federación mexicana, en una de sus facetas o vertientes: el federalismo judicial que hoy vivimos en la República.

Centralismo judicial

De conformidad con el primer párrafo del artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el ejercicio del Poder Judicial de la Federación se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

La Suprema Corte de Justicia, de acuerdo con sus atribuciones constitucionales, conoce de las controversias constitucionales, de las acciones de inconstitucionalidad y de los recursos de apelación interpuestos contra las sentencias de los jueces de Distrito en determinados supuestos, de acuerdo con las fracciones I, II y III del artículo 105 constitucional. Dentro de la fracción segunda, incisos c), d) y f), se comprenden las leyes locales en cualquier materia, incluyendo las electorales.

A lo anterior deben sumarse las facultades de los jueces de distrito, los que conforme a lo dispuesto por las fracciones I y VI del artículo 114 de la Ley de Amparo, conocen de los amparos contra leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional, reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados y otros reglamentos, decretos o acuerdos de observancia general, que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación, causen perjuicios al quejoso, así como contra leyes o actos de la autoridad federal o de los Estados, en los casos de las fracciones I, II y III del artículo 103 constitucional.

De este modo, la autonomía estatal en materia legislativa se ve anulada por el Poder Judicial federal, mejor llamado central, que a través de la Suprema Corte de Justicia y de los Juzgados de Distrito, propiamente destruyen la soberanía estatal.

Otro tanto puede afirmarse de todos los actos de los gobernadores de los Estados, que están sometidos a la revisión de la justicia federal.

Los casos señalados respecto del juicio de amparo encontraron cause, ya bajo el régimen federal, a partir del artículo 25 del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, donde se dispuso que

los tribunales de la Federación ampararán a cualquier habitante de la república en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los poderes legislativo y ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados....

Disposición que se ratificó en los artículos 101 y 103, respectivamente, de las Constituciones Políticas de 1857 y 1917, donde se sustituyeron los términos “Poderes legislativo y ejecutivo” por “leyes o actos”.

Por lo que hace a la materia electoral local, tanto en el aspecto legislativo como jurisdiccional, la Suprema Corte y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación son competentes para resolver las impugnaciones planteadas de conformidad con los artículos constitucionales 105, fracción II, inciso f), y 99, fracción IV, por lo que prácticamente las resoluciones de los tribunales electorales locales carecen de definitividad, centralizándose así la resolución final que, desde luego, es inatacable.

Otro elemento centralizador fundamental lo constituyen los partidos políticos nacionales, que someten a sus comités directivos estatales las decisiones centrales y además pueden impugnar tanto la legislación federal, que regula su participación en las elecciones federales, como las leyes locales, que norman los procesos electorales estatales, en tanto que los comités directivos estatales sólo pueden impugnar la legislación electoral de la entidad federativa correspondiente.

Tratándose de las resoluciones de los poderes judiciales de las entidades federativas, puede afirmarse que también están sujetas al criterio de los órganos judiciales federales, a través del amparo directo o por conducto del amparo indirecto.

La Ley de Amparo, en las fracciones III, IV y V del artículo 114 y artículo 158, somete a juicio los actos de los tribunales judiciales, administrativos y del trabajo ejecutados fuera de juicio o después de concluido; actos en el juicio que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución que sea de imposible reparación, actos ejecutados dentro o fuera de juicio que afectan a personas extrañas a él, y las propias sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin al juicio. Así, los juzgados de Distrito y los tribunales colegiados ahogan la autonomía local en el ámbito judicial, cuya atribución original resultaba dudosa, pues en el Acta Constitutiva y de reformas ya citada se excluyó al Poder Judicial; en el artículo 101 de la Constitución de 1857 no se mencionaron las resoluciones judiciales; en la primera Ley de Amparo (1861) tampoco aparecieron dichas resoluciones, y la procedencia del amparo judicial en la segunda Ley de

Amparo fue ampliamente debatida, para aprobarse al final el artículo 8 con la siguiente disposición: “NO ES ADMISIBLE EL RECURSO DE AMPARO EN NEGOCIOS JUDICIALES”.

Sobre la afirmación anterior, es preciso tener presente que el Acta Constitutiva y de reformas de 1847 fue producto del voto particular de don José Mariano Otero leída al Pleno del Congreso Constituyente en la sesión del 5 de abril del citado año, en cuya exposición de motivos encontramos que fue el sistema de control constitucional de los Estados Unidos de América su fuente de inspiración y de propuesta, y su intención manifiesta fue que al Poder Judicial correspondiera proteger los derechos de los particulares de todo ataque del ejecutivo o del legislativo, ya de los estados o de la Unión. (Gonzalez 1998, 681), pero en ningún momento se mencionó siquiera a los poderes judiciales de la federación o de los estados.

Asimismo, al discutirse el artículo 102 del proyecto de Constitución Política de 1857, tampoco se incorporaron las sentencias o resoluciones judiciales como actos de autoridad impugnables en amparo, sólo las leyes y los actos administrativos. Y más todavía, se consideró a los tribunales estatales como autoridades para conocer y resolver de toda controversia que se suscitara por leyes o actos de cualquier autoridad que violare las garantías individuales o de la federación que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados, o de éstos cuando invadan la esfera de la autoridad federal (Zarco 1979, 724), como podrá constatarse con la lectura de la parte relativa del mencionado precepto que a continuación se transcribe:

art. 102: Toda controversia que se suscite por leyes ó actos de cualquiera autoridad que violaren las garantías individuales, ó de la Federación que vulneren ó restrinjan la soberanía de los Estados, o de éstos cuando invadan la esfera de la autoridad federal, se resuelve, a petición de la parte agraviada, por medio de una sentencia y de procedimientos y formas del orden jurídico, ya por los tribunales de la Federación exclusivamente, ya por éstos juntamente con

los de los estados, según los diferentes casos que establezca la ley orgánica... (Tena 1995, 568-9).

Respecto de los dos actos impugnables mencionados, sólo se discutió ampliamente el relativo a las leyes, pues se consideraba que lo que la Comisión proponía era en realidad que los tribunales tuvieran la facultad de derogar las leyes y revocar las órdenes de las autoridades administrativas (Tena 1995, 725).

Por lo que hace a las autoridades judiciales que iban a conocer y resolver las citadas controversias, el Diputado Albino Aranda propuso una razonable distribución de competencias, exclusivas de cada autoridad judicial. Así expuso:

Si la queja se refiere a algo relativo al régimen interior de un estado, la cuestión toca exclusivamente a los tribunales del mismo Estado; si se refiere a intereses federales, son competentes los tribunales federales... (Tena 1995, 727).

El texto modificado del artículo 102, que pasó a ser el 101 en la Constitución de 1857 se aprobó por 46 votos contra 36, en términos similares al vigente artículo 103 constitucional:

Los tribunales de la federación resolverán toda controversia que se suscite: I. Por leyes o actos de cualquiera autoridad que violen las garantías individuales; II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados, y III. Por leyes o actos de las autoridades de estos, que invadan la esfera de la autoridad federal.

B. Asimetría de los poderes judiciales en relación a los poderes ejecutivo y legislativo de los propios estados.

En términos generales, puede afirmarse que los poderes judiciales de las entidades federativas no cuentan con un presupuesto adecuado para el cumplimiento de sus funciones, lo que repercute en el insuficiente número de juzgados y juzgadores para atender los asuntos; en el escaso personal administrativo para el cumplimiento oportuno de las excesivas cargas de trabajo; en los inadecuados y desprotegidos recintos judiciales y su malo o pésimo acondicionamiento; en la falta de tecnología computacional y otros medios de comunicación como teléfonos, faxes, redes, entre otros, y en los bajos salarios y nulas prestaciones sociales a sus empleados. Estos, entre otros muchos, son los problemas ocasionados por la falta de equilibrio presupuestal.

De acuerdo con el informe de resultados obtenidos en el estudio realizado por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y Gaxiola Moraila y asociados (GMA) sobre la ejecutabilidad de contratos mercantiles e hipotecarios, estudio basado en encuestas, opiniones de abogados litigantes en los 31 Estados y el Distrito Federal, información de las autoridades judiciales y visitas de apreciación en los tribunales locales, puede observarse que en 20 entidades de la República el presupuesto del Poder Judicial rebasa el 1% sin llegar al 2%. Sólo en tres entidades el presupuesto rebasa el 2% sin llegar a 3%, y nueve, dentro de las que se encuentra el estado de Veracruz, no llegan ni siquiera al 1% (Moody's 2002, 21).

Aunque han pasado varios años del citado estudio, en la mayoría de las entidades federativas, entre ellas Veracruz, la situación económica no ha variado sustancialmente.

Otro aspecto que impacta la impartición oportuna y completa de la justicia es la supeditación en que se encuentra el Poder Judicial, en algunos estados, respecto del Poder Ejecutivo para el cumplimiento de sus resoluciones, cuando para ello se requiere el auxilio de la fuerza pública.

En el caso de Veracruz, por ejemplo, el artículo 49 de la Constitución Política del Estado, que señala las atribuciones del Gobernador, prescri-

be como obligación del mismo, en su fracción XIII, hacer cumplir los fallos y sentencias de los tribunales y prestar a éstos el auxilio que necesiten para el ejercicio expedito de sus funciones. Basada en ello, la propia Constitución en el artículo 61 dispone:

Los jueces deberán ordenar la ejecución de las sentencias y demás resoluciones que pronuncien y causen estado. Cuando sea necesario el auxilio de la fuerza pública, lo solicitarán directamente, por escrito, a quienes tengan el mando de la misma.

Será causa de responsabilidad, para quienes tengan el mando de la fuerza pública, no proporcionar oportunamente el auxilio requerido.

Prescripción que se repite en los artículos 68, fracción XII, y 149 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

A pesar de las mencionadas prescripciones constitucionales y legales, el auxilio de la fuerza pública no llega oportunamente, salvo casos excepcionales que responden a determinados intereses.

A lo anterior debe agregarse la desprotección en que se encuentran los recintos judiciales, sus empleados y funcionarios, que incluso ha puesto en peligro su integridad y hasta su vida.

En esas condiciones, la falta de una policía propia del Poder Judicial seguirá obstruyendo el cumplimiento oportuno de las resoluciones judiciales y, por ende, el cumplimiento debido de la ley.

También debe referirse que, en muchos casos, existen insuficiencias en la legislación o vacíos legislativos que son ignorados por el Poder Legislativo: términos inadecuados, trámites confusos, imprecisiones temporales, requisitos o condiciones irrealizables y ausencia de lineamientos claros para sancionar a quienes burlan la justicia, o falta completa de la ley para ejercer sus atribuciones el Poder Judicial, así como disposiciones que limitan el arbitrio judicial creando delitos que provocan incertidumbre e inseguridad en los juzgadores, y ante lo que los poderes judiciales se encuentran indefensos, por lo que en este aspecto se propone el veto judicial.

Los aspectos citados violentan el principio de la división de poderes, de acuerdo con el cual los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial son iguales e independientes. Igualdad que debe reflejarse en la satisfacción de todos sus requerimientos para el cumplimiento de las funciones soberanas dentro de la entidad. Independencia que trae como consecuencia la autonomía en el funcionamiento de cada poder, en la no supeditación de uno a otro para el cumplimiento de sus atribuciones.

En conclusión, la relación asimétrica del poder judicial con los otros dos poderes de los estados se manifiesta en el raquítico, insuficiente y ofensivo presupuesto a él asignado, en la falta de su propia fuerza pública, en una legislación vigente pero obsoleta o en la falta de ley, y en su absoluta indefensión frente a los mismos, entre otros graves aspectos.

En líneas generales, estas son las causas exógenas y endógenas que limitan o impiden el debido funcionamiento de los poderes judiciales de los estados.

A: Bajo las condiciones descritas, concluimos que por un lado se anulan dos principios y disposiciones constitucionales que sirven de fundamento al Pacto Federal, en el sentido de que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática y federal, compuesta de Estados Libres y Soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y que a través de los poderes de los estados el pueblo también ejerce su soberanía.

B: Por lo que hace a la división de poderes en el ámbito estatal, también se observa su violación en relación con la desigualdad en que se encuentra el Poder Judicial frente a los otros dos poderes por las siguientes razones:

1. Al carecer de un presupuesto adecuado para el cumplimiento de sus atribuciones, construcción de los espacios requeridos, modernización de sus procedimientos y estructuras, contratación de personal y para la formación, actualización y especialización de los

servidores judiciales, ya que generalmente el presupuesto que se presenta al Poder Ejecutivo para su inclusión en el presupuesto general del Estado es revisado y disminuido;

2. Por carecer de fuerza pública para el resguardo de los espacios judiciales, protección del personal y cumplimiento de sus autos y resoluciones cuando aquella es necesaria. Por lo que el Poder Judicial debe solicitar al Poder Ejecutivo que le sea concedida la fuerza policiaca para ejecutar en ciertos casos sus resoluciones, lo cual no siempre se autoriza o bien se retarda su otorgamiento, produciendo malestar en los justiciables y debilitamiento del Poder Judicial.

3. Por carecer de veto judicial para hacer observaciones a las leyes oponiéndose a la expedición de aquellas que reducen las facultades del Poder Judicial, limitan el arbitrio judicial, son contradictorias o incompletas, así como, para que las iniciativas que presenten sean turnadas oportunamente a comisiones y se discutan en el Pleno, aprobándose o no según el caso.

En busca de respuestas

Lo anterior nos conduce a la necesidad de repensar las estructuras y principios básicos del federalismo mexicano y, consecuentemente, a revisar la distribución de competencias entre los poderes centrales, llamados federales, y los poderes de los estados, así como a proponer reformas constitucionales que hagan realidad o cuando menos aproximen la misma al principio de la división de poderes.

Federalismo judicial

Es necesario tener presente que todo sistema federal se mueve naturalmente hacia dos extremos: al centralismo absorbente en su versión totalitaria, o a la disgregación y anarquía de las entidades que lo forman.

Lo que se propone en el presente ensayo consiste en establecer un sano equilibrio y una respetuosa distribución de atribuciones exclusivas

para cada uno de ambos órdenes parciales, el federal y el local, teniendo presente lo que indica Gumersindo Trujillo en el sentido de que la organización federal trata de conjugar la autonomía de las partes con la unidad del todo, de tal manera que mientras en lo específicamente suyo los grupos (entidades) son autónomos, en los asuntos de la comunidad global se hallan sometidos al poder superior de la federación (Trujillo 1967, 55). O como lo señala Argimiro Rojo Salgado: “el federalismo garantiza a los grupos de toda naturaleza y de toda dimensión el máximo de autonomía compatible con la unidad...” (Salgado 1996, 53).

Para formular propuestas que tiendan a solucionar los problemas planteados, podemos desglosar algunas preguntas previamente:

¿Cuál es la razón por la que sólo el Poder Judicial de la federación puede conocer y resolver cuestiones de inconstitucionalidad? ¿Acaso sólo los juzgadores federales deben observar la Constitución Federal? ¿Sólo a ellos obligan los tratados y las leyes federales, o también a todos los jueces locales de este país?

El centralismo político, el control económico, la preponderancia devastadora del ancestral presidencialismo y el predominio de los poderes centrales sobre las áreas locales son, entre otras, la explicación a este reprochable proceso centralizador de la justicia.

Para promover una reforma que responda al federalismo judicial, debe recordarse, en primer término, que ya desde la Constitución Política de 1824, se dispuso en el artículo 163 que “todo funcionario público, sin excepción de clase alguna, antes de tomar posesión de su destino, deberá prestar juramento de guardar esta Constitución y la Acta Constitutiva”. Obligación que se reiteró y amplió a las leyes, en los artículos 201 de la Constitución de 1843, 121 de la Constitución de 1857 y 128 de la Constitución vigente.

En segundo término, se planteó que quedara a cargo de los jueces de cada Estado la aplicación y vigencia de la Constitución Federal, los tratados y las leyes del Congreso, como puede observarse con la lectura de los

artículos 123 del proyecto de la Constitución de 1856, 126 de la Constitución de 1857 y 133 de la Constitución vigente.

No estando sujetas las resoluciones judiciales de los juzgadores locales al juicio de amparo por disposición expresa de la Constitución de 1857, fue, en principio, la Suprema Corte de Justicia de aquella época la que dio una interpretación modificatoria y extensiva, por sus resultados, al artículo 101 de la citada Constitución, declarando inconstitucional el artículo 8 de la Ley de Amparo de 1869, y posteriormente fueron la Ley de Amparo de 1882, el Código Federal de Procedimientos Civiles de 1897, el Código Federal de 1908, la Ley de Amparo de 1919 y la Ley de Amparo de 1936 las que consolidaron el centralismo judicial que hoy vivimos y que destruye desde sus cimientos el Pacto Federal.

El Diputado por Campeche, Rafael Dondé, expuso en la célebre sesión del 29 de diciembre de 1868, en la que se debatió y estableció el auténtico federalismo judicial con motivo de la discusión sobre el artículo 8 del proyecto de Ley de Amparo de 1869, y cuyo texto íntegro suscribo, lo siguiente:

No creo encontrar en la constitución federal el principio de que sólo hay aptitud en los tribunales federales para prestar defensa a los ciudadanos oprimidos. Al contrario, confía el cumplimiento de este deber a todos los que existen en la república, sea cual fuere el rango que tengan. Todas las autoridades del país deben respetar y sostener las garantías que otorgan la presente constitución, dice en su artículo 1º, y en el 126 ordena a los jueces de los Estados que se arreglen a dicha constitución, a las leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados.

Los tribunales locales, al par de los federales, tienen también competencia para aplicar las prevenciones constitucionales y hacer efectivas las garantías individuales. No son los segundos los únicos capaces de juzgar en virtud de las leyes generales, sino también los

primeros; y una vez que el pacto federal les confiere la atribución de decidir los casos que versen sobre garantías, aplicando los artículos relativos de la constitución, deben hacerlo de una manera tan segura, como lo haga a su vez el poder judicial federal. Si contra Aquellos ha de ser preciso implorar protección a un tribunal extraño, ¿a quién le pediremos contra el acto abusivo de éste? (Barragán 1980, 205).

Principios básicos del Estado federal

La adopción del sistema federal en países como Estados Unidos, Suiza, Alemania, Canadá, Australia, Austria, Argentina, Brasil, Venezuela, India, Malasia, Nigeria y México, entre otros, ha dado lugar a diferentes teorías sobre el mismo. Así la de la doble soberanía (cosoberanía), la que niega la realidad jurídica del Estado federal, la que sólo admite como único Estado, al Estado central, la que afirma que la federación es la única soberana y no los estados miembros, la de las tres entidades estatales, la que considera al Estado federal como forma descentralizada (Mouskheli, 215) y la del federalismo global, propia de nuestros tiempos actuales.

De este modo, la génesis del Estado federal, así como su naturaleza jurídica, han despertado los más enconados debates en el mundo de las ideas. Montesquieu (1748), Alexander Hamilton, James Madison, John Jay (1788), John Calhoun (1828), Michel Mouskheli (1832), Alexis de Toqueville (1834), George Waitz (1862), Max Von Seydel (1872), George Meller (1872), Constantin Frantz (1876), Georges Jellinek (1882), Otto Von Gierke (1883), M. Le Fur (1896), Paul Laband (1901), Berthélemy (1901), Fritz Feliner (1918), León Doguit (1921), Hans Kelsen (1925), Maurice Hauriou (1927), Carl Schmitt (1934), Merkl (1936), Carl J. Friedrich (1946), Alfred Verdross (1962), Ulrich Scheuner (1962), Robert Dahl (1986), además de Alberto Haenel, Brie, Carré de Malberg, E. Borel, M. Mirkine-Guetzevitch, Julius Hastscheck, Ph. Zorn, Rosin, Gidel, Joseph Hausmann, Marcel De La Bigne de Vlleneuve, H. Nawiasky, Pierre Joseph Proudhon, Hermann Heller, Joseph Kunz, A. Marc, entre muchos otros, han intentado desentrañar tan arduo problema (Mouskheli, 132).

Jacinto Faya Viesca afirma que:

El federalismo parte de valores eminentemente sociológicos: el pleno reconocimiento a los distintos grupos sociales, y una firme creencia en que estos grupos, es posible organizarlos en formaciones más amplias, pudiendo obtenerse una superior coordinación y expansión en todos los órdenes (Faya 1998, 3).

Juan Ferrando Badia, por su parte, sostiene que “el federalismo tiende a conferir el máximo de autonomía al interior del Estado, a las comunidades locales, departamentos, regiones, provincias, municipios, etc.”. (1978, 74). Agregando que lo básico de la federación es la autonomía y la participación (77).

Manuel García Pelayo considera que el Estado federal responde a varias necesidades, entre las que encontramos: a) Organizar políticamente grandes espacios bajo el supuesto de relaciones de paridad; b) Integración de unidades autónomas en una unidad superior (García 2000, 216).

Es necesario tener presente que los regímenes federales se establecieron como una reacción contra el sistema centralista y el colonialismo, y se puede afirmar que el Estado federal es el resultado de un pacto jurídico político de entidades autónomas o pueblos que generan y administran sus propios recursos sin depender unas de las demás, coincidiendo en cierta medida en idioma, religión, cultura y costumbres.

Guy Héraund sostiene que el modelo federalista descansa en cuatro principios fundamentales: autonomía, cooperación, participación y subsidiariedad.

La autonomía se manifiesta en el derecho de autogobernarse y autodeterminarse en libertad, enriqueciendo así el conjunto de la colectividad global. A su vez la autonomía contiene, entre otros (autoafirmación, auto-definición), la autoorganización, consistente en el derecho de toda entidad autónoma de dotarse, por sí misma de su propia norma fundamental o estatuto, permitiendo organizarse libremente y no sobre un modelo impuesto por un poder ajeno o superior.

La cooperación consiste, a grandes rasgos, en una toma conjunta de decisiones, en un coejercicio de tareas y competencias, con la consiguiente corresponsabilidad respecto de las actuaciones llevadas a cabo. A través de la cooperación la colaboración se intensifica, propiciando un aumento de la eficacia y una disminución de la conflictividad entre los distintos poderes y niveles de gobierno.

La participación existe cuando las colectividades integrantes son asociadas activamente a la toma de decisiones de la colectividad superior.

El principio de subsidiariedad, que Guy Héraud prefiere denominar exacta adecuación, y que otros autores pretenden sustituir ahora por la noción de proximidad, establece de forma general que lo que en una sociedad puede ser adecuadamente realizado por los responsables de un nivel próximo no debe transferirse a otro más lejano o superior. La colectividad interior debe conservar para sí todas las competencias y poderes que es capaz de ejercer eficazmente, transfiriendo todo lo demás a la colectividad superior, que actuaría subsidiariamente (Rojo 2000, 16).

Por mi parte, considero que la Federación como forma de Estado se fundamenta en ciertos supuestos y valores. Entre los primeros señalamos:

- a) La vigencia de una norma suprema que represente el orden total o Estado Federal, que sirva de última referencia y fundamente la validez de la legislación derivada;
- b) La vigencia de dos órdenes jurídicos parciales jerárquicamente iguales: el orden central, llamado comúnmente federal; y los órdenes de las entidades federativas. Sujetos ambos al orden jurídico total, fundamento del Estado Federal;
- c) La existencia de entidades políticas autónomas cuyo fundamento se encuentre en la norma suprema del orden total, y
- d) Poderes públicos propios de la federación (como orden parcial) y de los estados con áreas competenciales propias y exclusivas.

Entre los valores o principios que le dan vida a la forma de Estado que nos ocupa, se encuentran:

- a) La autonomía como característica propia de las entidades federativas, que se manifiesta en la atribución de elaborar su legislación, comenzando por su propia constitución local, en cuyo texto se establece la organización, funcionamiento y atribuciones de sus poderes públicos y los derechos de los gobernados;
- b) La participación de las entidades federativas en la formación de la voluntad general, que se manifiesta en su necesaria intervención en las reformas a la Constitución Federal y en la elaboración de la legislación de la misma categoría.

La autonomía de las entidades federativas debe quedar garantizada en la Constitución con la facultad de las entidades de participar en la formulación de la voluntad general, expresada normalmente por medio de la elaboración y reformas a la norma suprema que es precisamente la Constitución federal, que adquiere de esta manera el carácter de pacto fundamental y proyecto de vida individual y social del pueblo o pueblos que conforman el Estado.

De este modo, el Estado federal constituye un todo que además del fundamento jurídico-político tiene un profundo sentido moral y un sustento sociológico y antropológico que se manifiesta en impulsar un proceso democrático basado en la participación libre de sus miembros, para la configuración de una sociedad creativa y la consolidación de una férrea voluntad de cooperación para el logro del bienestar general.

El Estado federal tiene como fundamento jurídico-político la Constitución General del país. En ella se establece el reparto de competencias entre los órdenes parciales y se previene el proceso para reformar el Estado federal, que lo es la propia Constitución.

Uno de los elementos fundamentales que causan confusión general y contribuyen al centralismo, consiste en que el Estado federal carece de

órganos propios, y para los casos específicos en que actúa, se vale de los órganos centrales, en la mayoría de los casos; en otros amalgama órganos centrales y locales para perfeccionar sus actos.

En el primer supuesto encontramos la aprobación de Tratados Internacionales donde el poder ejecutivo federal y el Senado de la República intervienen en forma exclusiva y excluyente.

En el segundo supuesto citamos las reformas a la Constitución federal, que para su realización requieren de la participación del Congreso de la Unión y de las entidades federativas.

Fundamentos constitucionales del Estado federal mexicano

Los anteriores elementos teóricos y los principios constitucionales señalados, muestran claramente la riqueza y multiformidad del Estado federal. En consecuencia, los principios doctrinarios deben adecuarse a las experiencias históricas y las expectativas de cada nación.

Para aproximarnos al principal problema planteado en el presente ensayo, debe recordarse en primer lugar que el Estado federal mexicano, nació por exigencia y condición de las provincias, como se demuestra clara y contundentemente en el Pacto de Anáhuac, de Prisciliano Sánchez, así como en la expedición del Decreto de 12 de junio de 1823 del Soberano Primer Constituyente en el que se asegura a las provincias la República federal (Serra 1991, 223), que fue ratificada en el Acta Constitutiva de la Federación y explicitada en la Constitución federal de 1824. Así, el artículo 31 de la Primera disponía que “La Constitución General y esta Acta garantizan a los Estados de la Federación la forma de Gobierno adoptada en la presente Ley y cada Estado queda también comprometido a sostener a toda costa la Unión federal”.

Este origen, cuyo desarrollo posterior fue interrumpido por los 10 años de instauración de la república central (1836-1846), fue recuperado por el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 y, posteriormente, por la Constitución

de 1857, para finalmente ser intencionalmente abandonado para construir, durante la segunda mitad del siglo XIX y todo el siglo XX, el federalismo más centralizado, modelo propuesto por Fray Servando Teresa de Mier, en su célebre discurso de la profecía sobre el federalismo (Alessio 1944, 16).

Los principales fundamentos jurídicos del federalismo mexicano se encuentran en los artículos 39, 40, 41 y 124 de la Constitución federal y sus raíces provienen de la Constitución de 1824 reiteradas en el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 y en la Constitución de 1857.

El primero de los preceptos citados de manera contundente prescribe que la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Éste, en ejercicio de su soberanía, decide, en el segundo artículo mencionado, constituirse en una república federal compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior y, en la tercera disposición indicada, el pueblo ejerce su soberanía por medio tanto de los Poderes de la Unión como por los de los estados, es decir, que los Poderes de la Unión y los poderes de los estados ejercen la soberanía popular, cada uno de ellos dentro de su esfera competencial y de acuerdo con las constituciones federal y de los estados.

Finalmente, la regla o principio de distribución de competencias nos remite al artículo 124, que dispone que las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución federal a los funcionarios de esa categoría se entienden reservadas a los estados, o sea, que la cláusula constitucional de reparto de atribuciones manda que en la Constitución estén expresas y limitadas las atribuciones de los funcionarios federales, lo que marca dos parámetros para la interpretación de nuestra Carta Magna en este escenario, lo expreso y lo limitado, es decir, toda interpretación sobre las facultades federales debe ser literal o gramatical y toda interpretación por sus resultados debe ser restringida. Por el contrario, toda interpretación sobre las atribuciones de los poderes de los estados debe ser, por sus resultados, ampliada o expansiva fundada en facultades tácitas.

Sobre este complejo y arduo problema que es connatural o propio de los estados federales, debe recordarse que histórica y constitucionalmente existen tres grandes sistemas de distribución de competencias entre los órdenes central comúnmente llamado federal y los órdenes de las entidades federativas: El sistema americano, el canadiense y el mixto.

El sistema americano, que concede al orden central un conjunto de atribuciones expresamente señaladas en el texto de la Constitución federal y todas las no mencionadas se reservan a los estados. Se entiende que los poderes centrales tienen unas cuantas facultades que fundamentalmente comprenden las que desbordan el ámbito geográfico de los estados.

El sistema canadiense, que concede a las entidades federativas atribuciones expresamente señaladas en la Constitución y las no mencionadas se reservan a los poderes centrales. En este sistema el orden central tiene más atribuciones que los órdenes locales.

Y el sistema mixto, en donde la Constitución federal expresamente establece las atribuciones de ambos órdenes, sin que ninguno pueda legalmente desbordar las facultades señaladas.

Como anteriormente se expuso, en México el artículo 124 constitucional dispone que “Las facultades expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”, lo que significa que adoptamos el sistema americano y, por lo tanto, originalmente correspondió al órgano constituyente y ahora al reformador de la Constitución, también llamado Constituyente Permanente y no al Congreso de la Unión, hacer el reparto de competencias entre los órdenes parciales (central y locales) y, en su caso, modificarlo expresamente.

Habiéndose consagrado en nuestro constitucionalismo el sistema americano, debe tenerse presente que la interpretación de los preceptos de la Constitución federal sobre facultades del orden federal y los órdenes locales deben respetar el principio integrador de la Federación Mexicana construido sobre “Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior”, y entender que el régimen interior, republicano, democrático

y representativo, se construye y consolida por medio de el ejercicio de los derechos de los ciudadanos y de las atribuciones de los poderes públicos locales. La vida interior de los estados se regula por las leyes que expiden los Congresos locales, por la ejecución de las mismas, realizada por los gobernadores y, por la solución hasta su última instancia de las controversias que se susciten por la aplicación de la legislación local, por parte de los tribunales estatales.

Esta es la fórmula en que se sustenta el régimen federal mexicano, conforme a los preceptos citados que lo configuran y le dan vida y que extienden sus raíces al nacimiento mismo del Estado mexicano en 1824.

Materia electoral

Por lo que hace a la materia electoral local, la suprema Corte de Justicia, conoce de las acciones de inconstitucionalidad por medio de las cuales se impugne una ley de ese carácter, por considerarla contraria a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con la fracción II, inciso f) del artículo 105 de dicha Constitución. Están legitimados para ejercer dicha acción de inconstitucionalidad los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, lo que indudablemente es una intervención en el ámbito estatal por parte de dichos dirigentes, quienes deberían estar legitimados exclusivamente para impugnar las leyes electorales federales pero no las locales, ya que dicha legitimación debería ser exclusiva de los comités directivos estatales.

Lo anterior ilustra el centralismo político mexicano, ya que un órgano jurisdiccional central conoce de la impugnación a una ley local hecha valer por la dirigencia central de un partido político nacional.

Consideramos que el nuevo federalismo debe fortalecer a las entidades federativas respetando su ámbito propio, que además debe ser exclusivo, por lo que se propone que los tribunales (salas) electorales locales resuelvan en definitiva o se establezcan las cortes locales o tribunales

constitucionales locales para que conozcan en última instancia de la inconstitucionalidad local de los actos y resoluciones electorales, sin injerencia de los tribunales federales. Sólo en caso de las violaciones expresas y directas a la Constitución Federal conocería la Suprema Corte, como órgano del Estado federal.

Por otro lado, compete al Tribunal Federal Electoral, de acuerdo con la fracción IV del artículo 99 constitucional, intervenir en las cuestiones electorales locales. Efectivamente, la fracción IV del citado precepto dispone que dicho tribunal resolverá en forma definitiva e inatacable “las impugnaciones de actos y resoluciones [supuestamente] definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones”, lo que implica una violación al sistema federal que está fundado, como ya se reiteró, entre otros, en los artículos 40 y 41, que disponen la República Federal compuesta de Estados Libres y Soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, es decir, que en dicho régimen interior los Estados se organizan soberanamente, y precisamente el aspecto original de la organización en un sistema democrático es la instauración de los poderes públicos por medio de los procedimientos y órganos electorales que las constituciones y leyes locales determinen, los cuales pueden ser impugnados de inconstitucionales pero ante los órganos judiciales propios de las entidades federativas. De no ser así, como de hecho no lo es actualmente en México, estamos en presencia de una degeneración del sistema federal o de un federalismo degenerativo hacia un centralismo judicial.

Lo anterior violenta nuestro régimen federal al desconocer la definitividad e inatacabilidad de las resoluciones de los tribunales electorales locales que pierden toda eficacia.

Lo propio consiste en que cada orden parcial del Estado federal atienda lo relativo a los conflictos derivados de su propia legislación, sin invadir

la otra esfera, en tanto los conflictos entre los poderes de ambos órdenes parciales y las violaciones expresas y directas a la Constitución federal sean competencia de la Suprema Corte como Tribunal Constitucional.

Basado en lo expuesto, se propone que el Estado federal manifieste su voluntad por medio de órganos propios integrados tanto por autoridades centrales como por autoridades de las entidades federativas.

Conclusiones y propuestas

Con fundamento en lo expuesto se concluye que:

A.1. En relación al federalismo judicial

- I. La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 reconoció y respetó la autonomía de los Estados y estableció las bases de un auténtico federalismo judicial;
- II. Fueron las Constituciones Centralistas de 1836 y 1843 las que propiamente iniciaron el proceso de centralización de la justicia local;
- III. La ejecutoria de la Corte del 29 de abril de 1869 reinició el proceso de centralización de la justicia local, bajo el régimen federal;
- IV. El centralismo vigente ha destruido la autonomía estatal y violenta los principios fundamentales del federalismo mexicano, establecidos en los artículos 39, 40, 41 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- V. El centralismo judicial ejercido por los tribunales federales somete y destruye la organización judicial de los Estados y los priva de sus atribuciones, y
- VI. Es impostergable renovar el esquema federal para que dentro del marco constitucional y legal se construya un nuevo federalismo mexicano, una de cuyas vertientes principales es el federalismo judicial.

Atendiendo a las anteriores conclusiones se propone:

- I. Renovar el pacto federal reformando en primer término el artículo 135 para introducir el referéndum como institución que permita a los ciudadanos ejercer directamente la soberanía, decidiendo sobre cualquier modificación que se pretenda hacer al pacto federal en perjuicio de la autonomía estatal o que afecte la forma republicana de gobierno o los derechos fundamentales de los gobernados.
- II. Adicionar el artículo 124 constitucional con un párrafo segundo, en los siguientes términos: “Ninguna ley expedida por el Congreso de la Unión podrá ampliar las atribuciones de las autoridades federales que expresamente les conceda esta Constitución”.
- III. Establecer un nuevo paradigma del federalismo judicial fundado en los siguientes aspectos:
 1. Que la Suprema Corte se constituya en el Tribunal del Estado Federal y por lo tanto deje de ser cabeza del llamado Poder Judicial Federal, recayendo tal jerarquía en un Tribunal Supremo, o en su caso;
 2. Que se integre un Tribunal Constitucional y la Suprema Corte siga siendo cabeza del Poder Judicial Federal, y
 3. Reconocimiento de facultades exclusivas entre la federación y las entidades federativas, de tal modo que:
 - a) Los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y los Juzgados de Distrito exclusivamente conozcan y resuelvan los diferentes y múltiples asuntos regulados por la legislación federal, y a los tribunales locales corresponda conocer y resolver en definitiva los conflictos sobre la aplicación de la legislación local, en consecuencia:
 - b) Adicionar el primer párrafo de la tercera fracción del artículo 116 de la Constitución Federal en los siguientes términos:

... “cuyas resoluciones serán definitivas e inatacables, salvo los casos expresamente señalados por esta Constitución”.

- c) Creación de las Cortes o tribunales constitucionales locales encargados de revisar la constitucionalidad de todos los actos y resoluciones de las autoridades locales, y
- d) Tratándose de las violaciones directas y expresas a la Constitución Federal tanto de las autoridades judiciales federales como de los tribunales locales, las impugnaciones correspondientes serían conocidas y resueltas exclusivamente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación como Tribunal Constitucional del Estado Federal.

A. 2. Tratándose de la materia electoral, específicamente se propone:

- I. Que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como órgano jurisdiccional especializado, tenga en su materia la misma jerarquía que la Corte y resuelva sólo violaciones directas a la Constitución Federal cometidas tanto por los tribunales electorales federales como estatales.
- II. Que las Salas Regionales del Tribunal Electoral de la Federación se transformen en Tribunales Electorales de las actuales circunscripciones plurinominales conservando exclusivamente las atribuciones que tienen sobre las elecciones federales, como consecuencia:
- III. Derogar las facultades que actualmente tiene sobre la materia electoral local.
- IV. Que los Tribunales Electorales locales sean la última instancia electoral estatal, cuya revisión de sus sentencias sólo proceda por violaciones directas a la Constitución Federal, ante el Tribunal Electoral Supremo.

- V. Modificación del inciso F de la fracción II del artículo 105 constitucional subsistiendo sólo como impugnables las leyes federales, por parte de los partidos políticos nacionales, y
- VI. Correspondiendo a los partidos políticos locales la facultad de impugnar las legislaciones electorales de los estados.
- VII. Derogar la fracción IV del artículo 99 constitucional, y
- VIII. Derogar el juicio de revisión constitucional contemplado en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, libro cuarto.

B. En relación al principio de la división de poderes en las entidades federales se concluye:

- I. En los estados existe una violación flagrante al principio de la división de poderes;
- II. Dicha violación se manifiesta en la asimetría que guardan los poderes judiciales en relación con los poderes Ejecutivo y Legislativo;
- III. La asimetría se observa:
 - a) En la carencia de recursos económicos y humanos para cumplir oportunamente las funciones judiciales;
 - b) En la falta de una policía judicial para hacer cumplir oportunamente sus resoluciones y resguardar los espacios judiciales;
 - c) En la ausencia de legislación;
 - d) Vigencia de una legislación obsoleta, y
 - e) En la indefensa posición de los poderes judiciales frente a los poderes legislativo y ejecutivo.

Atendiendo a las anteriores conclusiones, se propone:

- I. Establecer en las constituciones políticas o en las leyes orgánicas el 3% del presupuesto estatal como un porcentaje fijo a favor de los poderes judiciales de los estados;

- II. Otorgar a los poderes judiciales su propia fuerza pública;
- III. Actualizar la legislación local aplicable;
- IV. Responsabilizar a los órganos legislativos por falta de dictamen de las iniciativas de ley presentadas por el Poder Judicial; y
- V. Reconocer el veto judicial, a fin de que se conozca la opinión de los juzgadores cuando se reforme o expidan leyes en relación con su organización, funcionamiento y atribuciones.

Fuentes consultadas

- Alessio Robles, Vito. 1944. *El Pensamiento del Padre Mier*. México: Secretaría de Educación Pública.
- Badia, Juan Ferrando. 1978. *El Estado Unitario; El Federal y el Estado Regional*. Madrid: Editorial Tecnos.
- Barragán Barragán, José. 1980. *Proceso de Discusión de la Ley de Amparo de 1869*. México: UNAM.
- Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos. 1994. Foro de Análisis y Consulta sobre la Iniciativa de la Reforma del Sistema Judicial, presentada por el Presidente de la República del Congreso de la Unión. *Revista Jurídica Veracruzana, Cuadernos de Federalismo Judicial* (12 de diciembre).
- Faya Viesca, Jacinto. 1998. *El Federalismo Mexicano*. México: Porrúa.
- Fix Zamudio, Héctor. 1985. La Suprema Corte de Justicia y el Juicio de Amparo. *En la Suprema Corte de Justicia y el Pensamiento Jurídico*. México: Poder Judicial de la Federación.
- García Pelayo, Manuel. 2000. *Derecho Constitucional Comparado*. Madrid: Alianza Editorial.
- González Oropeza, Manuel. 1998. *La reforma del Estado Federal. Acta de reforma de 1847*. México: UNAM.
- Guzmán Rodríguez, José. 1995. *El federalismo en la modernización y fortalecimiento de los gobiernos municipales*. México: Instituto de Administración Pública del Estado de Querétaro.

- Herrendorf, Daniel E. 1991. *El Poder de los Jueces*. Xalapa: Universidad Veracruzana.
- Loewenstein, Karl. 1982. *Teoría de la Constitución*. 2da ed. Barcelona: Ariel.
- Moody's Investors Service (Global Credit Research). 2002. *Calificaciones de Ejecutabilidad de Contratos Mercantiles e Hipotecarios*. México.
- Mouskheli, M. 1981. *Teoría Jurídica Federal*. México: Editora Nacional.
- Marquet Guerrero, Porfirio. 1975. *La Estructura Constitucional del Estado Federal*. México: UNAM.
- "Propuestas de la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos". 1994. *Revista Jurídica Veracruzana*, Cuadernos de Federalismo Judicial, México.
- Rojo Salgado, Argimiro. 1996. *El Modelo federalista de la integración europea*. Madrid: Dikynson.
- _____. 2000. Globalización, integración mundial y federalismo. *Revista de estudios políticos (Nueva época)* 102 (julio-septiembre).
- Serra Rojas, Andrés. 1991. *Trayectoria del Estado Federal Mexicano*. 10a. ed. México: Porrúa.
- Tena Ramírez, Felipe. 2005. *Leyes fundamentales de México, 1808-2005*. 14a. ed. México: Porrúa.
- Trujillo, Gumersindo. 1967. *El Federalismo español*. Madrid: Cuadernos para el diálogo.
- Zarco, Francisco. 1979. *Congreso Extraordinario Constituyente, 1856-1857*. México: Secretaría de Gobernación/El Colegio de México.