



**Jorge Romero Zazueta**  
**FEDERALISMO JUDICIAL**  
**CREACIÓN DE CORTES ESTATALES**  
**SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTICIA**  
**DEL ESTADO DE SINALOA**

*CUADERNO JURÍDICO No. 9*

La confianza en la impartición de justicia, la convicción de que jueces y tribunales van a responder adecuadamente mediante una pronta y correcta aplicación de las leyes a las demandas de los ciudadanos, es un elemento esencial para asegurar el respeto del orden jurídico y para la plena vigencia del Estado de Derecho.

Las sociedades modernas de nuestro tiempo suscitan una serie de cambios que dejan sentir su impronta en prácticamente todos los aspectos del acontecer institucional y aun fuera de él. Hoy día, las sociedades trasmutan esquemas para caracterizarse por una organización económica en la cual producción, distribución y consumo tienen proporciones de masa. Se trata, por otra parte, de características que distan mucho de constreñirse únicamente al sector económico pues se refieren también a los comportamientos, a los sentimientos y a los conflictos

[1]  
sociales .

En el ámbito de la impartición de justicia, los Estados democráticos han experimentado en los últimos decenios el fenómeno de la “explosión jurídica” que se traduce en el enorme aumento de trabajo de los órganos jurisdiccionales.

A ello ha abonado una creciente judicialización de la vida social en muchos de sus aspectos, que ha configurado un proceso a través del cual cada conflicto que se produce en la sociedad parece poder concretarse o canalizarse en una pretensión ante un juez.

En los tiempos en que vivimos se ha desarrollado en el interior de la sociedad una fuerte demanda de una tutela eficaz de los derechos tanto individuales como colectivos, es decir, se han acrecentado entre los ciudadanos las expectativas generales de justicia material. Tales expectativas de justicia, lo han puesto de manifiesto los estudiosos del tema, no se basan en la nada o en un simple deseo de o aspiración social sino que responden en gran medida al aumento de los derechos tutelados, así como al consiguiente aumento paralelo de las posibilidades de accionar, de interponer demandas, querellas y recursos jurisdiccionales.

Este aumento de los procesos judiciales ha comportado un incremento de los costes de la impartición de justicia y una disminución de su efectividad lo que ha propiciado en la ciudadanía una nociva percepción de ineficiencia de los órganos jurisdiccionales.

Es innegable que la distribución territorial del poder político, es decir, el establecimiento de un estado compuesto o federal —como lo es el mexicano— en el que medie un reconocimiento constitucional de poder político a los entes territoriales que integran el Estado, debe tener consecuencias no sólo en la consiguiente configuración de los poderes legislativo y ejecutivo, sino también en el poder

judicial operante en dichos sistemas. Esto es lo que se denomina federalismo judicial <sup>[2]</sup>.

La Carta Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824, estableció, inspirada en la Constitución de los Estados Unidos de 1787, la dualidad de organismos judiciales: los tribunales de la Federación y los tribunales de los Estados, separados y con competencia propia. Este mismo sistema de doble jurisdicción se continuó en la legislación en la Constitución Federal de 1857, así como en la vigente de 1917, de manera que tanto la Federación como las entidades federativas han organizado sus tribunales en la forma que han estimado más adecuada <sup>[3]</sup>.

Al respecto, el artículo 160 de nuestra primera Constitución federal disponía: “El poder judicial de cada estado se ejercerá por los tribunales que establezca o designe la Constitución (local); todas las causas civiles o criminales que pertenezcan al conocimiento de estos tribunales, *serán fenecidas en ellos hasta la última instancia y ejecución de la última sentencia*”.

Este precepto no se incluyó en la Constitución federal del 5 de febrero de 1857, no obstante que dicha Ley Fundamental consagró también el principio de la doble jurisdicción, es decir, de la competencia separada y autónoma de los tribunales federales y locales (implícitamente en el artículo 97).

Pero este sistema empezó a modificarse en cuanto la

Suprema Corte de Justicia aceptó, en particular desde 1869, la impugnación por medio del juicio de amparo de las sentencias de los tribunales locales dictadas en aplicación de la legislación también local. Por medio de dicha jurisprudencia se concentró de manera paulatina la impugnación de las resoluciones judiciales de todos los tribunales del país en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con lo cual se subordinaron al más alto tribunal del país los organismos jurisdiccionales del Distrito Federal y de los estados, que perdieron así su autonomía constitucional <sup>[4]</sup>.

Este cambio —verdadero hito en la historia del amparo y la impartición de justicia en México— se basó en una interpretación artificiosa del artículo 14 de la Constitución federal de 1857, al grado de que Don Emilio Rabasa, en su célebre obra “El Artículo 14”, llegó a calificarlo de corrupción o degeneración.

En el Constituyente de 1916-1917, el tema no pasó desapercibido ya que en el propio Mensaje y Proyecto de Constitución, Don Venustiano Carranza, se refirió a él indicando que:

*“Vigesimotercer párrafo del Mensaje.* El artículo 14 de la Constitución de 1857, que en concepto de los constituyentes, según el texto de aquél y el tenor de las discusiones a que dio lugar, no se refirió mas que a los juicios del orden penal, después de muchas vacilaciones y de resoluciones encontradas de la Suprema Corte, vino definitivamente a extenderse a los juicios civiles, lo que dio por resultado, según antes expresé, que la autoridad judicial

de la Federación se convirtiera en revisora de todos los actos de las autoridades judiciales de los estados; que el poder central por la sujeción en que tuvo siempre a la corte, pudiese ingerirse en la acción de los tribunales comunes, ya que con motivo de un interés político, ya para favorecer los intereses de algún amigo o protegido, y que debido al abuso del amparo, se recargasen las labores de la autoridad judicial federal y se entorpeciese la marcha de los juicios del orden común.

*Vigésimocuarto párrafo.* Sin embargo de esto, hay que reconocer que en el fondo hay la tendencia a dar al artículo 14 una extensión indebida, estaba la necesidad ingente de reducir a la autoridad judicial de los estados a sus justos límites, pues bien pronto se palpó que convertidos los jueces en instrumentos ciegos de los gobernadores que descaradamente se inmiscuían en asuntos que estaban por completo fuera de sus atribuciones, se hacía preciso tener un recurso, acudiendo a la autoridad judicial federal para reprimir tantos excesos.

*Vigésimoquinto párrafo.* Así se desprende de la reforma que se le hizo, en 12 de diciembre de 1908, al artículo 102 de la Constitución de 1857, reforma que por lo demás, estuvo muy lejos de alcanzar el objeto que se proponía, toda vez que no hizo otra cosa que complicar más el mecanismo del juicio de amparo, ya de por sí intrincado y lento, y que la Suprema Corte intentó abrir tantas brechas a la expresada reforma que en poco tiempo la dejó enteramente inútil.

*Vigésimosexto párrafo.* El pueblo mexicano está ya tan acostumbrado al amparo en los juicios civiles, para librarse de las atribuciones de los jueces, que el gobierno de mi cargo ha creído no sólo injusto, sino impolítico, privarlo ahora de tal recurso, estimando que bastará limitarlo únicamente a los casos de verdadera y positiva necesidad, dándole un procedimiento fácil y expedito para que sea



efectivo, como se servirá ver la cámara en las bases que se proponen para su reglamentación [5].

El mismo Carranza advertía que el amparo judicial, gestado a raíz de la interpretación dada por la Corte al citado artículo 14 constitucional, convertía a la Federación en la revisora de todos los actos de las autoridades judiciales de los estados, con detrimento de la soberanía que la propia Ley Fundamental les prescribía a éstos. Empero, pudieron más en el ánimo del jefe constitucionalista razones de tipo político como la falta de independencia que respecto de los titulares de los ejecutivos de los estados, y aun de caciques regionales, prevalecía en los miembros de la judicatura locales, así como el hecho de que el uso del amparo judicial —sobre todo el referido a la materia civil— se hallaba ya extendido y el pueblo mexicano veía su proscripción como un retroceso, como un derecho del cual se le despojaba.

Sin embargo, los razonamientos de jefe revolucionario no fueron compartidos por todos los constituyentes. Hilario Medina y Heriberto Jara disintieron del proyecto de la mayoría y formularon voto particular. En la 55ª sesión ordinaria, celebrada el 22 de enero de 1917, Medina explicaba:

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

de 1824 tenía un artículo que es muy exacto, pues decía que todos los juicios civiles y criminales que se tramitan en un estado, deberían fallarse allí mismo en primera instancia, y allí debería dictarse la sentencia. Esta es la justicia local bien entendida. Quiero que se considere cuál es la soberanía del estado cuando un estado no tiene la última palabra en esta cuestión y que se somete a sus tribunales; efectivamente la soberanía del estado en este caso queda mutilada [...] La diferencia consiste en esto: el proyecto centraliza la administración de justicia, da a la corte la última palabra; nosotros pretendemos que haya justicia y se imparta en cada estado, que cada uno tenga su jurisprudencia y sus tribunales. La corte sólo falla en cuestiones constitucionales [...] Mis ideas fundamentales son éstas: respetemos la soberanía local, la justicia local, el prestigio de los tribunales locales, y que ellos den su última palabra, dicten la sentencia y no haya poder humano que venga a revocarlas, tanto en materias civiles como penales, ya que constitucional es la Corte si debe conocer esos asuntos”.

Jara, por su parte, sostuvo el voto particular que conjuntamente con Medina suscribió, al tenor de los siguientes argumentos:

“Señores diputados: yo considero que estando los estados de la Federación constituidos en su régimen gubernamental lo mismo que está la Federación, es decir, teniendo sus tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, a esos tres poderes se les debe dejar toda la amplitud de su funcionamiento, a esos tres poderes se les debe conceder todo el respeto de que son acreedores. El pacto federal lo entiendo a base de un respeto mutuo, a base de una verdadera concordia y no a base de una invasión a la soberanía [...] Por otra parte, señores, nosotros sabemos que los estados tienen su propia legislación en consonancia con el código fundamental de la

República, en consonancia con nuestra carta magna; pero supuesto que están facultados para tener legislación propia son distintos los procedimientos empleados para administrar justicia en los diversos estados, y ninguna más apropiado para administrar justicia que el que conoce a fondo lo que ha hecho, que el que conoce la propia ley”.

Como lo habían vislumbrado Rabasa y los propios constituyentes Medina y Jara, el ensanchamiento del amparo, al reconocerse finalmente en el propio texto del artículo 107 constitucional su procedencia en negocios judiciales, aparte de invadir la soberanía de los estados —argumento central de estos últimos— originó el gravísimo problema del rezago de la Suprema Corte —aspecto sobre el que insistía Rabasa y que llegó a denominar “tarea imposible”— problema que sería la causa motor de las múltiples reformas que se efectuarían al Poder Judicial Federal pero, hasta las más recientes de 1999, sin llegar a afrontar el problema original: la de abatir el centralismo judicial.

La reforma constitucional de 1951, acogiendo una “tesis moderada” en palabras de Don Lucio Cabrera <sup>[6]</sup>, autor de una de las más importantes monografías sobre el Poder Judicial Federal que se han escrito en el país, marcó una etapa en el desarrollo histórico de la justicia federal y el inicio de un proceso de descentralización de la misma. En la exposición de motivos de la reforma se esgrimía como argumento toral que:

“El régimen inadecuado y francamente anacrónico que preside a la distribución de competencias entre los diversos



órganos del Poder Judicial de la Federación, ha redundado en la formación de un rezago de amparos pendientes de sentencia de la Suprema Corte de Justicia, que progresivamente alcanza cifras más alarmantes”.

"Sería quizás ideal, pero no es posible, que la Suprema Corte conociera, a través del amparo, acerca de todos los actos que todas las autoridades de la República realizan continuamente. Las numerosas leyes, en los más variados temas, expedidas por el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas; los actos de todas las autoridades administrativas y del trabajo, federales o locales y las resoluciones judiciales de todos los tribunales del país, en suma, cualquier acto de la autoridad, puede, salvo casos de excepción reclamarse por la vía de amparo. Ello explica la tremenda concentración de negocios actualmente existente en la Suprema Corte de Justicia, la que al no poder despachar estos asuntos de su competencia, puede llegar a paralizar, no sólo el comercio de los bienes, con graves repercusiones para la economía nacional, sino la efectiva seguridad jurídica de las garantías individuales. La necesidad impone, con olvido de cualquier polémica, soluciones tajantes, válidas para su tiempo".

Irrumpen así en la impartición de justicia federal los Tribunales Colegiados de Circuito, bajo la idea de dar auxilio a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dotados de jurisdicción para conocer del amparo-legalidad o casacional procedente contra de las sentencias pronunciadas por las autoridades jurisdiccionales. Bajo este mismo signo —abatir el rezago que seguía acumulándose en las Salas del más alto tribunal— en 1967, se dieron nuevas reformas en las que se limitó aún más la jurisdicción de la Corte mediante la transferencia de facultades a los Tribunales Colegiados de Circuito bajo la tónica de reservar para

aquella únicamente el control de constitucionalidad y el de legalidad en los negocios de “mayor entidad”. Bajo esta misma premisa, en 1988 se da una nueva transferencia de jurisdicción hacia los Tribunales Colegiados, con la que, según se expresaba en la exposición de motivos de dicha reforma constitucional, se asignaba en su integridad el control de legalidad a dichos órganos de impartición de justicia.

La trascendental reforma constitucional en materia judicial de 1994, introdujo cambios de indiscutible importancia en la llamada “macrojusticia” entre los cuales se cuenta: 1) La creación del Consejo de la Judicatura como órgano de administración y gobierno del Poder Judicial Federal; 2) Una nueva integración que vuelve a su número original de 11 miembros; 3) La redistribución de las facultades jurisdiccionales y no jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; 4) El establecimiento de nuevas atribuciones a cargo de la Suprema Corte para conocer de las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad.

La más reciente reforma constitucional en materia judicial —la de 1999— perfiló, en esa línea histórica, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación con los rasgos característicos de un verdadero Tribunal Constitucional al transferir, ahora sí prácticamente de manera exhaustiva, el control de legalidad a los Tribunales Colegiados de Circuito, mediante la facultad otorgada al Pleno para expedir acuerdos generales para remitirles los asuntos en los cuales hubiere establecido jurisprudencia y limitándose aún más la procedencia del recurso de revisión en tratándose de amparo

directo, perviviendo únicamente la facultad de atracción a cargo de dicho alto tribunal. Adicionalmente, la reforma clarificó y perfeccionó el sistema de administración y gobierno a cargo del Consejo de la Judicatura, así como las relaciones de éste con la propia Corte.

La agenda de la reforma judicial tiene ahora nuevas asignaturas. La consolidación de un federalismo real comprende, ineludiblemente, el tema de la impartición de justicia.

El federalismo significa descentralización que a su vez consiste en la cesión por parte del gobierno federal, de atribuciones, recursos y poder a los gobiernos de las entidades federativas.

La renovación del federalismo implica contar con una nueva cultura política, administrativa, económica y jurídica. Este proceso de vigorización del federalismo es congruente con el perfeccionamiento de la democracia, con una mayor expresión de la división de los poderes federales, con la reivindicación institucional de la autonomía política de los estados y con los nuevos ímpetus de participación de la sociedad mexicana.

El nuevo federalismo tiene como fin último, revertir la concentración de atribuciones y decisiones en el centro, a fin de impulsar las potencialidades locales mediante una descentralización basada en la autonomía política de los estados, la renovación de la unidad nacional, la eficacia de la administración pública, el combate a las disparidades regionales, y la revisión de los marcos institucionales, a fin

[7]

de fortalecer la república.

No se trata entonces de una idea exótica ni de inventar un federalismo, sino llevar a su máxima expresión este principio fundamental para el mejor cumplimiento de los cometidos estatales.

No debe extrañar esta postura en tiempos de cambios vertiginosos en el mundo, que apuntan hacia un siglo XXI verdaderamente diferente, cambios inéditos en lo tecnológico, económico y productivo, en la biotecnología, microelectrónica, informática y robótica; se transforma la geopolítica mundial, nacen bloques tecnológicos y se internacionaliza la economía.

En el plano nacional, cada vez se da en mayor grado la descentralización de competencias y funciones en materias tributaria, de salud, educación y se profundiza la descentralización de la vida municipal.

Descentralizar es pues, trasladar las decisiones y las acciones tan cerca como sea posible de la gente a la que va dirigida.

La centralización de la impartición de justicia obedeció a condiciones sociales, políticas e institucionales distintas y hasta opuestas a las que vivimos en el México de estas horas.

Por eso es que en el seno del XVIII Congreso celebrado en

Querétaro en 1994, se mencionó por primera vez que mediante el control de legalidad se ha desvirtuado ostensiblemente el propósito inicial del juicio de amparo, por lo que los tribunales locales se han convertido en tribunales de instrucción y los federales en revisores de todo tipo de sentencias del fuero común.

Por eso también es que en el Congreso celebrado en Mérida el año pasado, todos coincidimos en que el federalismo mexicano, en particular el federalismo judicial, por su importancia en la vida nacional, exige una revisión profunda tendente a lograr una renovación del pacto federal que establezca el equilibrio con una nueva distribución de competencias entre los dos ámbitos jurisdiccionales, el federal y el estadual.

Ahí, en ese mismo evento, en octubre de 1999, se afirmó que la nueva pluralidad social y política del país provocaría muy pronto un verdadero federalismo y que éste produciría importantes cambios para la impartición de la justicia, asegurándose igualmente que los poderes judiciales estatales debían estar preparados para tales cambios.

Las entidades federativas del país cuentan hoy día con poderes judiciales con un alto grado de autonomía, profesionalismo e independencia, con reconocidos niveles de eficacia y calidad.

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



Por supuesto que lo anterior no debe verse como una reacción de lo local contra lo federal, sino la tendencia de ese nuevo federalismo, de aquel que se encamine a construir un modelo de desarrollo “a partir de las potencialidades locales sumadas a una inteligente integración regional, (este es) el nuevo paradigma”.

A la par de cumplirse el desiderátum constitucional de autonomía de los gobiernos estatales, con ello se fortalecería la garantía de tutela judicial efectiva que preconiza el artículo 17 de nuestra Ley Fundamental, al trasuntar una reducción sustancial de los tiempos para que una causa sea definitivamente fenecida, lo cual constituye el problema más serio y urgente que enfrenta la impartición de justicia y el cuestionamiento más serio a la legitimidad del Poder Judicial.

En esta propuesta no se fijan normas, detalles y procedimientos, la estructuración pertinente será posible cuando en un amplio diálogo jurídico se dé la comprensión, la convergencia y el apego a la realidad estatal.

No se trata de imponer esta idea sino de analizar con detalle lo que se considera socialmente útil en estos tiempos en que debe y puede hablarse y resolverse de otra forma, en un marco de auténtica modernización.

*Acapulco, Guerrero, octubre 12 de 2000*

MAG. JORGE ROMERO ZAZUETA  
Presidente del Supremo Tribunal de Justicia  
del Estado de Sinaloa.

---

[1] Véase al respecto a M. CAPELLETTI, *Giudici Legislatori?*, Giuffré, Milán, 1984, p. 51. Citado por Cristina García Pascual en "Legitimidad Democrática y Poder Judicial", Valencia, 1998.

[2] Véase al respecto a G. RUIZ, *El Federalismo Judicial (El modelo americano)*, Civitas, Madrid, 1994, p. 15; en el ámbito nacional, J.R. COSSÍO DÍAZ, *Constitución, Tribunales y Democracia*, Themis, México, 1998, pp. 227-232.

[3] Cfr. FIX-ZAMUDIO H. y VALENCIA CARMONA S., *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, Porrúa, México, 1999, pp. 743-744.

[4] Cfr. H. FIX-ZAMUDIO y J.R. COSSÍO DÍAZ, *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, pp. 9-10.

[5] *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. Antecedentes, origen y evolución del articulado constitucional*, Artículo 107, Tomo/X, LII Legislatura, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México, 1985.

[6] *El Poder Judicial Federal Mexicano y el Constituyente de 1917*, UNAM, México, 1968, pp.121-122.

[7] EL NUEVO FEDERALISMO. Página de internet de la Secretaría de Gobernación.