

EL CONGRESO DE LA UNIÓN Y EL FEDERALISMO JUDICIAL EN MÉXICO

THE CONGRESS OF THE UNION AND JUDICIAL FEDERALISM IN MEXICO

Gustavo Eduardo MARÍN HERNÁNDEZ¹

RESUMEN: Este capítulo reseña la historia y el contexto actual del federalismo judicial mexicano, con el objetivo de detectar áreas en las que el Congreso de la Unión puede intervenir para contribuir al desarrollo de los poderes judiciales de las entidades federativas, respetando las facultades soberanas de los poderes locales. Se recurre a la revisión documental, a técnicas de análisis cuantitativo y al método jurídico para mostrar que las agendas legislativas, las reformas constitucionales y los recursos del presupuesto federal se han enfocado más en el Poder Judicial de la Federación. No obstante, la conclusión principal apunta a que el poder legislativo federal también puede abonar —mediante el ejercicio de sus funciones parlamentarias— al desarrollo de los poderes judiciales locales.

ABSTRACT: *This chapter reviews the history and the current situation of the Mexican judicial federalism, with the aim to identify areas in which the Congress of the Union can contribute to the development of local judicial branches, while respecting the sovereign powers of the local branches. Documentary review, techniques of quantitative analysis and the legal method are used to show that legislative agendas, constitutional reforms, and federal budget resources have focused more on the Federal Judiciary. The main finding is that the federal legislative branch can contribute, through the exercise of its parliamentary functions, to foster the development of local judiciaries.*

PALABRAS CLAVE: federalismo, poder judicial, constituciones locales.

Keywords: *federalism, judicial branch, local constitutions.*

¹ Investigador C del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, maestro en Ciencia Política por el Centro de Investigación y Docencia Económicas.

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Breve historia del Federalismo Judicial en México*. III. *Contexto actual del federalismo judicial en México*. IV. *el federalismo judicial y el Congreso de la Unión*. V. *Conclusiones*. VI. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

“[E]s un tópico en la comunidad jurídica el afirmar que es mejor ‘perder pronto’ en la justicia local, para acudir lo más rápido posible a la federal”.² Esto puede deberse a la desconfianza en las autoridades judiciales locales. Según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), en 2022, 46.7% de las personas confió algo o mucho en las juezas y jueces, 58.6% opinó que el trabajo que hacen es algo muy efectivo y 67.3% las consideró autoridades corruptas.³

Como es sabido, las entidades que conforman un Estado federal pueden contar con sus propios sistemas de impartición de justicia. Así, el federalismo judicial puede ser entendido como el sistema de distribución de competencias entre los poderes judiciales de un Estado federal.⁴ Sin embargo, en el caso mexicano, su diseño debe respetar las bases establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Por ende, ambas cámaras del Congreso de la Unión, como órganos integrantes del órgano reformador de la Constitución, pueden incidir sobre la configuración normativa de las judicaturas locales para contribuir a su desarrollo.

En este capítulo se explorarán algunas vías a través de las cuales el poder legislativo federal puede abonar a la consolidación de los poderes judiciales estatales y de la Ciudad de México (en adelante, PJE) como instituciones que garanticen el derecho de acceso a la justicia de todas las personas.

El órgano reformador de nuestra Constitución y el Congreso de la Unión cuentan con las competencias para establecer ciertas bases

² Lara Chagoyán, “Federalismo judicial y la ‘anomalía’ del amparo directo”, 181.

³ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2022*, México, 8 de septiembre de 2022, <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2022>.

⁴ Véase Bonilla López, “Sobre ‘federalismo judicial’”, 113-121; Villacaña Estrada, “El federalismo judicial mexicano”, 179-204.

normativas de los PJE. Esto supone el pleno respeto a las facultades soberanas de los poderes locales. A pesar de esa posibilidad normativa, las agendas legislativas, los procesos de reforma constitucional y los recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación se han enfocado más en el Poder Judicial de la Federación (en adelante, PJF).

Tal disparidad puede provocar ineficiencias en los sistemas locales de impartición de justicia, las cuales pueden limitar el derecho humano de acceso a la justicia independiente, pronta, imparcial y gratuita. Por lo anterior, se parte de la siguiente hipótesis: el Congreso de la Unión puede contribuir, mediante el ejercicio de sus funciones parlamentarias, al desarrollo de los PJE.

En México, el federalismo judicial ha sido abordado principalmente por la academia, utilizando enfoques jurídicos e históricos.⁵ Sin embargo, ha sido escasamente estudiado desde el ámbito del poder legislativo en general y en la investigación parlamentaria en particular. Por ende, el objetivo de este trabajo consiste en reseñar el panorama histórico y actual del federalismo judicial mexicano, con el fin de detectar áreas en las que el Congreso de la Unión puede intervenir para contribuir al desarrollo de los sistemas de impartición de justicia.

Desde el ámbito legislativo, el PJF ha sido transformado en diversas ocasiones y las propuestas de reforma abundan. En contraste, la última modificación al artículo 116 constitucional, fracción III, relativo a los PJE, data de diciembre de 1994. Es decir, el marco jurídico constitucional que regula las bases de las judicaturas locales presenta áreas de oportunidad para su actualización.

Las posibles reformas podrían responder a las “fuertes asimetrías entre los distintos poderes judiciales del país, mismas que inciden tanto en su independencia como en su organización, funcionamiento y eficacia”.⁶ El diseño normativo de los PJE es variado. Además, conocen más asuntos que el PJF porque son las primeras autoridades jurisdiccionales con las que suele entrar en contacto la ciudadanía.⁷ Sin

⁵ Véase Collí Ek, “Federalismo judicial en México. Definiciones, evolución e interpretación constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, 133-178.

⁶ Centro de Investigación y Docencia Económicas, *Diálogos por la Justicia Cotidiana. Diagnósticos conjuntos y soluciones*, 167.

⁷ “¿Qué federalismo judicial?”, Caballero y López Ayllón, *Revista Nexos*, acceso el 6 de agosto de 2023, <https://federalismo.nexos.com.mx/2020/04/que-federalismo-judicial/>; Natarén Nandayapa, “1824-2004: 180 años de evolución del Poder Judicial en México”, 99.

embargo, reciben un presupuesto en conjunto menor que el del PJF.

Por todo lo anterior, el Congreso de la Unión podría actualizar las bases constitucionales que regulan a los PJE (principalmente los artículos 17, 116, fracción III, y 122, fracción IV), así como determinar nuevos mecanismos y criterios para la asignación y el control del presupuesto federal que se les fije. En última instancia, desde el ámbito federal es posible contribuir a erradicar problemas como la desconfianza ciudadana en las personas juzgadoras, la percepción de corrupción y mal desempeño, la falta de transparencia, entre otros.

La evolución de las normas constitucionales que regulan a los poderes judiciales en México ha dado lugar a diversas formas y mecanismos de federalismo judicial. Si bien no se ha generado un concepto unívoco, Víctor Collí Ek ha expuesto diversas acepciones del concepto, entendido como casación, como control de la constitucionalidad general y como control constitucional estadual.⁸ Por su parte, Julio Bustillos lo entiende en el contexto del juicio de amparo como “la adecuada relación entre los órganos judiciales constitucionales federales y los órganos judiciales constitucionales locales en un sistema federal”.⁹ María del Pilar Hernández lo concibe como “el respeto a los principios de definitividad de la instancia y cosa juzgada en la competencia que en materia de administración de justicia corresponde a cada uno de los ámbitos que determinan la estructura orgánica federal”.¹⁰

Para repasar someramente el pasado, el presente y el posible futuro de la relación entre los PJE y el Congreso de la Unión, se recurrirá a una revisión documental, a técnicas cuantitativas y al método jurídico, y a fuentes de información como: constituciones locales, encuestas y censos oficiales. Se puntualiza que no se incluirán los siguientes ámbitos de la impartición de justicia: administrativa, alternativa, agraria, constitucional, electoral, indígena, laboral, ni menor o de paz en el análisis, aunque formen parte del PJE respectivo.

Primero se reseñará la regulación de los poderes judiciales establecida en las constituciones federales de 1824, 1857 y la vigente de 1917, incluyendo sus reformas. Segundo, se mostrará la variedad de diseños

⁸ Collí Ek, *op. cit.*, 135.

⁹ Bustillos, “Federalismo judicial constitucional: el proceso de aceptación de la procedencia del amparo federal contra el amparo local”, 314.

¹⁰ Hernández, “Del federalismo judicial”, 229.

institucionales a través del estudio comparado de las constituciones locales y la federal. Finalmente, se sintetizarán algunas propuestas de diversos sectores que plantean modificar la configuración institucional de los PJE y que pudiesen recaer en el ámbito de competencias del congreso federal.

II. BREVE HISTORIA DEL FEDERALISMO JUDICIAL EN MÉXICO

A continuación se expondrá brevemente la evolución del federalismo judicial en México, desde su establecimiento en la Constitución de 1824, reiterado en la de 1857, y transformado en la de 1917.¹¹ También se realizará un breve recuento de las principales reformas a la Constitución federal vigente que han incidido en el ámbito de los PJE.

1. Constitución de 1824

El Congreso Constituyente de 1824 buscó establecer al poder judicial en México conforme al modelo establecido en la Constitución estadounidense de 1787, aunque la organización jurisdiccional de la Nueva España determinó que se apartara del modelo original y asumiera características propias.¹² Se ha afirmado que “el propio constituyente no tenía una idea precisa de la estructura y funcionamiento de los tribunales federales y locales que pretendía establecer”.¹³

La primera Constitución del Estado mexicano implantó un régimen federal, y la función de impartición de justicia no fue la excepción. En cuanto al PJF, el artículo 123 estableció que residía en una Corte Suprema de Justicia, tribunales de circuito y juzgados de distrito. Los artículos 124 a 139 regulaban la integración y las atribuciones de la Corte, una de las cuales consistía en dirimir conflictos competenciales

¹¹ Si bien la Constitución de 1836, las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843 y el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 regularon aspectos de la organización y del funcionamiento de los poderes judiciales, las dos primeras no instituyeron un régimen federal, y la última no resultó en una norma plenamente eficaz.

¹² Natarén Nandayapa, *op. cit.*, 93.

¹³ Véase Fix-Zamudio, “El Poder Judicial en la Constitución Federal de 1824”, 125.

entre los tribunales de la Federación y de los Estados. Los miembros de la Corte eran designados por las legislaturas de los estados (artículo 127). Los artículos 140 a 142 regulaban a los tribunales de circuito, y los artículos 143 y 144, a los juzgados de distrito.¹⁴

Destacan los artículos 145 a 156, contenidos en la sección titulada *Reglas generales á que se sujetará en todos los Estados y territorios de la federación la administración de justicia* (sic). La mayoría establecía algunos elementos de lo que hoy se conoce como “debido proceso”. Sin embargo, el artículo 145 facultaba al Congreso General para uniformar las leyes relativas a la prueba de actos, registros y procedimientos de jueces y autoridades realizados en distintos estados.

Respecto a los PJE, el artículo 160 los regulaba de manera general, pues estableció que el “poder judicial de cada Estado, se ejercerá por los tribunales que establezca ó designe la Constitución (sic)”.¹⁵ Además, precisaba que “todas las causas civiles ó criminales que pertenezcan al conocimiento de estos tribunales, serán fenecidas en ellos hasta su última instancia y ejecución de la última sentencia”.¹⁶ De acuerdo con Fix-Zamudio, esta “disposición significaba que en ningún supuesto podían impugnarse las decisiones de los tribunales locales ante los federales, lo que significaba que existía, al menos a nivel constitucional, una verdadera *doble jurisdicción*”.¹⁷

Finalmente, el Congreso aprobó los decretos de 25 de noviembre y 3 de diciembre de 1824, conforme a los cuales se debían remitir a los tribunales de los estados, por conducto del Ejecutivo, y de acuerdo con su competencia territorial, las causas pendientes en las antiguas audiencias de México y de Guadalajara, con lo cual se inició la distribución de los asuntos judiciales entre las audiencias o tribunales superiores de los diversos estados de la República Federal.¹⁸

¹⁴ Cámara de Diputados, *Las Constituciones de México 1814-1991*, 89-92.

¹⁵ *Ibid.*, 93.

¹⁶ *Idem.*

¹⁷ Fix-Zamudio, *op. cit.*, 148.

¹⁸ *Ibid.*, 145.

2. Constitución de 1857

Este ordenamiento reestableció el modelo federal en México de manera más duradera que el Acta de Reformas de 1847. Las legislaturas de los Estados recuperaron cierta soberanía para regular a sus PJE. Sin embargo, al igual que la Constitución de 1824, la de 1857 no reguló expresamente aspectos de los PJE. Aun así, el debido proceso fue normado en los artículos 13 a 25. Específicamente, el artículo 17 estableció la obligación de los tribunales de estar expeditos para administrar justicia gratuita.

El ejercicio del Poder Judicial de la Federación se depositaba en una Corte Suprema de Justicia y en los tribunales de Distrito y de Circuito (artículo 90).¹⁹ La Constitución de 1857 facultaba a los tribunales de la Federación para conocer conflictos donde se aplicaran leyes federales, pero establecía una excepción “en el caso de que la aplicación sólo afecte intereses de particulares, pues entonces son competentes para conocer los jueces y tribunales locales del orden común” (artículo 97, fracción I).²⁰

Asimismo, conservó en un órgano federal la resolución de los conflictos competenciales entre tribunales, porque facultaba a la Suprema Corte para “dirimir las competencias” suscitadas entre los tribunales federales, entre estos y los locales, o entre los de un estado y otro (artículo 99). Igualmente, se estableció el antecedente del juicio de amparo (artículos 101 y 102). En 1908, el artículo 102 fue reformado para limitar la procedencia del amparo en materia civil.²¹

El artículo 115 de este ordenamiento supremo reiteró la esencia del 145 de la Constitución de 1824, relativos a la competencia del Congreso para regular, “por medio de leyes generales”, la manera de probar los actos, registros y procedimientos judiciales entre diferentes estados.²²

Destaca el artículo 120, el cual contenía una garantía salarial para los integrantes de la Suprema Corte (entre otros funcionarios federales), ya que prohibía disminuir su salario mientras estuvieran en el cargo. No se estableció una disposición similar para los tribunales locales.

¹⁹ Cámara de Diputados, *Las Constituciones de...*, 206.

²⁰ *Ibid.*, 207 y 208.

²¹ *Ibid.*, 234.

²² *Ibid.*, 214 y 215.

Además, el artículo 126 estableció la supremacía de la Constitución federal, al disponer que los “jueces de cada Estado se arreglarán [a ella], leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados”.²³

3. Constitución de 1917

La Constitución vigente desde el 5 de febrero de 1917 retoma el modelo de Estado federal establecido por su predecesora de 1857. El texto original reiteró el derecho de acceso a la justicia expedita y gratuita (artículo 17), reguló aspectos del debido proceso y la seguridad pública (artículos 13 al 23 y 25), así como elementos principalmente relacionados con el PJF (artículos 94 al 101 y 104).

De manera destacada, los artículos 103 y 107 desarrollan la regulación constitucional del juicio de amparo, proceso que ha sido señalado por incentivar la revisión de las sentencias del fuero local ante la jurisdicción federal. Por su parte, el artículo 105 establece las controversias constitucionales, útiles para conocer sobre la constitucionalidad de los actos y resolver conflictos entre poderes y distintos ámbitos de gobierno, incluyendo al PJF y a los PJE.

La Constitución original estableció algunas garantías de independencia judicial. En algunos casos, estas eran aplicables a los poderes judiciales federal y estatales; en otros, sólo a alguno de ellos. Por ejemplo, instituyó la inamovilidad judicial para ministros, magistrados y jueces federales en el artículo 94, ya que gozaban de un plazo vitalicio, salvo que incurrieran en alguna causa de responsabilidad. Los magistrados y jueces de primera instancia del Distrito Federal y de los territorios eran designados por el Congreso de la Unión, y se estableció su inamovilidad y la prohibición de disminuir su remuneración durante el encargo a partir de 1923 (artículo 73, fracción VI, base 4.^a).

Podría decirse que un mecanismo de federalismo judicial fue regulado en el artículo 96, referente al procedimiento de designación de miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). Las personas candidatas eran propuestas por las legislaturas de los estados y electas por el Congreso de la Unión en funciones de Colegio Electoral.

²³ *Ibid.*, 218.

En cuanto a la designación y supervisión de personas juzgadoras a nivel federal, Ríos Figueroa señala:

La Constitución mexicana [...] delineó los elementos principales del gobierno del Poder Judicial federal y la carrera judicial en México. La característica más importante está en el artículo 97 donde se delega a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la selección, promoción, transferencias, monitoreo y destitución de jueces y magistrados federales.²⁴

Los tribunales de la Federación conservaron la facultad de resolver las controversias entre estos y los locales (artículo 104, fracción IV). La SCJN también mantuvo la facultad para resolver los conflictos competenciales suscitados entre tribunales federales y locales, así como entre los de un estado y otro (artículo 106). La cláusula de reconocimiento de los actos de los poderes judiciales de distintos estados fue reiterada en el artículo 121. Finalmente, el texto original del artículo 116 constitucional no reguló la forma en la que los estados debían establecer sus tres poderes. En consecuencia, no reguló las bases de organización y funcionamiento de los PJE.

3.1 Síntesis de reformas constitucionales en materia de poderes judiciales

La mayoría de las reformas constitucionales han modificado las reglas que regulan al PJF, en particular a la Suprema Corte. Algunas sí han incidido en los PJE, como la penal de 2008, la laboral de 2017, y en materia civil y familiar del mismo año. Sin embargo, algunos elementos de los PJE regulados en la Constitución podrían encontrarse desactualizados. Por ejemplo, el artículo 116 constitucional, fracción III, no ha sido reformado en casi dos décadas, mientras que el 122 fue modificado más recientemente para delinear el régimen jurídico de la Ciudad de México, aunque las normas sobre su poder judicial no fueron sustancialmente alteradas.

²⁴ Ríos Figueroa, “El gobierno del Poder Judicial y la carrera judicial en México, 1917-2017. Apuntes para una historia socio-política”, 273.

La primera gran modificación desde la CPEUM a los PJE data de marzo de 1987.²⁵ Se reformó el artículo 17 para precisar que las leyes locales establecerían los medios necesarios para garantizar la independencia de los tribunales. Además, sentó las bases de organización de los tres poderes a nivel local en el artículo 116, incluyendo al judicial en la fracción III. Ahí se estableció la garantía de independencia de personas magistradas y juezas, las condiciones y requisitos para su ingreso, formación y permanencia, la posibilidad de reelección de las primeras y la prohibición de disminuir su remuneración durante el encargo.

En octubre de 1993 se publicó una reforma constitucional que, entre otros elementos, modificó el sistema de competencias de la Suprema Corte y los tribunales colegiados de circuito, y diseñó el sistema de poderes del Distrito Federal. Así, en la fracción VII del artículo 122 constitucional se estableció la función judicial, los requisitos y procedimientos para designar a personas magistradas, así como su tiempo en el cargo y la posibilidad de ratificación.²⁶

Hasta la década de los noventa se llevaron a cabo algunas modificaciones normativas a la estructura de los poderes judiciales, en particular la del PJF. Pero fue hasta diciembre de 1994 que se produjo la primera reforma de gran calado.²⁷ Ésta buscó aumentar la independencia de los tribunales federales, particularmente de la SCJN. Se regularon las acciones de inconstitucionalidad y se amplió el alcance de las controversias constitucionales para proteger la división de poderes (incluyendo la autonomía de los PJE) y el federalismo. También “se establecieron los lineamientos formales de una carrera judicial y se

²⁵ Decreto por el que se reforman los Artículos 17, 46, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los términos que se indican, Presidencia de la República, *Diario Oficial de la Federación*, disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4644964&fecha=17/03/1987&cod_diario=199925, (fecha de consulta: 20 de agosto de 2023).

²⁶ Decreto por el que se reforman los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122, así como la denominación del título quinto, adición de una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al 119 y se deroga la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, *Diario Oficial de la Federación*, disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4796060&fecha=25/10/1993&cod_diario=206456, (fecha de consulta: 20 de agosto de 2023).

²⁷ Decreto mediante el cual se declaran reformados los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, *Diario Oficial de la Federación*, disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4782280&fecha=31/12/1994&cod_diario=205917, (fecha de consulta: 20 de agosto de 2023).

delegó su administración, y la del poder judicial federal, en el Consejo de la Judicatura Federal”.²⁸

En cuanto a los PJE, la reforma de diciembre de 1994 modificó la fracción III del artículo 116 para establecer expresamente impedimentos para acceder al cargo de magistrado, y derogó el párrafo quinto que disponía que los jueces debían ser nombrados por los tribunales superiores de justicia. Asimismo, la fracción VII del artículo 122 fue reformada para precisar normas de funcionamiento y organización del poder judicial del entonces Distrito Federal, incluyendo su consejo de la judicatura, la carrera judicial y sus principios, entre otros aspectos.

En agosto de 1996 se produjo otra reforma que trastocó al PJF, principalmente al Consejo de la Judicatura Federal y creó al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.²⁹ En el ámbito local, el artículo 122 fue reformado, de modo que en su Base Cuarta estableció las reglas de organización y funcionamiento del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. Destaca su fracción III, la cual disponía que las normas que regían al consejo de la judicatura local debían tomar en cuenta las que aplicaban al Consejo de la Judicatura Federal.

Una de las reformas más trascendentes que incidió en todos los PJE fue la que implantó un sistema procesal penal acusatorio en México escalonadamente entre 2008 y 2016.³⁰ Entre otros objetivos, se buscó que las autoridades jurisdiccionales en materia penal juzgaran bajo los mismos principios, en todo el territorio nacional.³¹ Se obligó al Congreso de la Unión y a las legislaturas locales a destinar recursos para implementar la reforma, los cuales expresamente se podían destinar a la capacitación de personas juzgadoras (artículo Octavo transitorio). También se creó una instancia de coordinación, integrada

²⁸ Ríos Figueroa, *op. cit.*, 273; véase Fix-Zamudio y Fix-Fierro, *El Consejo de la Judicatura*.

²⁹ Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, *Diario Oficial de la Federación*, disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4896725&fecha=22/08/1996&cod_diario=209675, (fecha de consulta: 20 de agosto de 2023).

³⁰ Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, *Diario Oficial de la Federación*, disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5046978&fecha=18/06/2008, (fecha de consulta: 20 de agosto de 2023).

³¹ Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Justicia, “Dictamen con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Gaceta Parlamentaria*, año XI, n.º 2401-VIII, 11 de diciembre de 2007, <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/60/2007/dic/20071211-VIII.html>.

por representantes de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, del sector académico y la sociedad civil, así como de las conferencias de seguridad pública, procuración de justicia y de presidentes de tribunales (artículo Noveno transitorio).

En cuanto al presupuesto federal destinado a la implementación de la reforma penal, se utilizaron algunos fondos, fideicomisos y subsidios. Según el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, en 2008 se reportaron recursos ejercidos a cargo de la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (Setec), órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, a través del programa presupuestario *Conducción de la política interior y las relaciones del Ejecutivo Federal con el Congreso de la Unión, Entidades Federativas y Asociaciones Políticas y Sociales*. En el PEF de 2009 no se presupuestaron específicamente recursos para la implementación del sistema, pero se reportó que la Setec ejerció recursos equivalentes a 57.3 millones de pesos bajo el programa mencionado. En 2010 se comenzaron a etiquetar recursos de forma específica a través del programa *Implementación de la Reforma al Sistema de Justicia Penal*, con una asignación de 563.8 millones de pesos.³²

Posteriormente, en el Presupuesto de Egresos de la Federación de 2012 se creó un nuevo programa, el U004. *Otorgamiento de subsidios para la implementación de la reforma al sistema de justicia penal*, con una asignación de 443.4 millones de pesos a cargo de la Setec. Para canalizar recursos, los estados debían suscribir un convenio de coordinación con la Federación a través de la persona titular del gobierno del estado respectivo, de la secretaría de gobierno y la de finanzas o su equivalente.³³ Así, el *Subsidio para la Implementación de la Reforma al Sistema de Justicia Penal* (SIRSJP) fue administrado por la Setec y se mantuvo hasta 2016, cuando precluyó el plazo para implementar el nuevo sistema.³⁴

Según datos del Inegi, 2.5% de las transferencias federales de seguridad pública y justicia otorgadas a las entidades y municipios

³² Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Recursos Públicos Asignados al Sistema de Justicia Penal Acusatorio*, Nota Informativa 014/2016, 8 y 9.

³³ *Ibid.*, 9.

³⁴ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “El gasto público frente a los resultados en seguridad pública y justicia”, 12.

en 2016, equivalentes a 24,101 millones de pesos, fueron traspasadas por medio del SIRSJP. Durante su vigencia, los recursos se destinaron principalmente al fortalecimiento del sistema penal acusatorio en las entidades federativas a través de proyectos orientados a consolidar cambios organizacionales, así como a mejorar la operación, infraestructura, equipamiento y el fortalecimiento de capacidades de los operadores, entre otras acciones. Por ejemplo, para la Ciudad de México, entidad que más recursos recibió de este subsidio, significó 3.8% de los fondos y subsidios, y para el Estado de México, que fue la segunda con más recursos de este subsidio, representó 1.3%.³⁵ Los recursos del SIRSJP se mantuvieron relativamente constantes entre 2010 y 2013, y en 2014 se duplicó el presupuesto asignado.³⁶ Lo anterior podría evidenciar que la Cámara de Diputados puede resultar un órgano relevante respecto al desarrollo de los PJE.

En otro orden de ideas, en abril de 2010 se publicó una discreta reforma al Consejo de la Judicatura del Distrito Federal que modificó su forma de integración, estableció los requisitos para ser integrante, la duración de su encargo, la manera de sustituirlos y la prohibición de reelección.³⁷

El 6 y 10 de junio de 2011, respectivamente, se publicaron dos reformas trascendentales que trastocaron el funcionamiento de todos los poderes judiciales en México. La primera, en materia de amparo.³⁸ Esta impactó directamente al PJE, pero también estableció nuevas reglas para reclamar actos u omisiones de las autoridades jurisdiccionales locales. La segunda, sobre derechos humanos,³⁹ implicó que todas las autoridades, incluidas las personas juzgadas en el ámbito local, podían

³⁵ *Ibid.*, 31.

³⁶ *Ibid.*, 27, 28 y 32.

³⁷ Decreto por el que se reforma la fracción II, de la Base Cuarta del Apartado C del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, *Diario Oficial de la Federación*, disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5140735&fecha=27/04/2010, (fecha de consulta: 21 de agosto de 2023).

³⁸ Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, *Diario Oficial de la Federación*, disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5193266&fecha=06/06/2011, (fecha de consulta: 21 de agosto de 2023).

³⁹ Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, *Diario Oficial de la Federación*, disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011, (fecha de consulta: 21 de agosto de 2023).

resolver los asuntos aplicando directamente la Constitución federal o incluso tratados internacionales (control difuso).⁴⁰

Dos años más tarde, en octubre de 2013, se publicó el decreto que facultó al Congreso de la Unión para expedir la “legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas” (artículo 73 constitucional, fracción XXI, inciso c).⁴¹ Esta reforma buscó homologar los procedimientos penales en los ámbitos federal y estatal, despresurizar los tribunales en materia penal y uniformar las reglas para compurgar las penas. Así, la reforma dio origen al Código Nacional de Procedimientos Penales, producto legislativo creado por el Congreso de la Unión.

En enero de 2016 se publicó la reforma constitucional para precisar el nuevo régimen de la Ciudad de México como entidad federativa.⁴² Su fracción IV establece la garantía de independencia judicial, remite a las leyes locales para regular el ingreso, formación y permanencia de personas juzgadoras, aunque no establece una carrera judicial; señala los requisitos e impedimentos para ser persona magistrada, la duración de su encargo, la posibilidad de reelegirlas, y la prohibición de reducir su remuneración.

En febrero de 2017 se publicó la reforma constitucional en materia de justicia laboral, libertad sindical y negociación colectiva. En lo que aquí interesa, conllevó la sustitución de las juntas de conciliación y arbitraje adscritas a los poderes ejecutivos, por los tribunales laborales, ubicados en la esfera de los poderes judiciales.⁴³ Esto supuso una homologación

⁴⁰ Véanse las sentencias del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación Varios 912/2010 y Contradicción de Tesis 293/2011; también Martínez Ramírez, “La internacionalización del derecho y el control de convencionalidad. A diez años de la reforma en materia de derechos humanos”, 423-456; y González Domínguez, “El nuevo marco de la relación entre el Derecho Internacional y el Derecho Nacional en México”.

⁴¹ Decreto por el que se reforma la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, *Diario Oficial de la Federación*, disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5317162&fecha=08/10/2013, (fecha de consulta: 21 de agosto de 2023).

⁴² Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México, Presidencia de la República, *Diario Oficial de la Federación*, disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5424043&fecha=29/01/2016, (fecha de consulta: 22 de agosto de 2023).

⁴³ Decreto por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de los artículos 107 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Justicia Laboral, Presidencia de la República, *Diario Oficial de la Federación*, disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5472965&fecha=24/02/2017, (fecha de consulta: 22 de agosto de 2023).

de los poderes judiciales en cuanto a la resolución de los conflictos de trabajo.

Dicha reforma fue desarrollada mediante reformas a cinco leyes. El decreto respectivo fue publicado el 1 de mayo de 2019.⁴⁴ Ahí se estableció un plazo máximo de tres años a partir de la entrada en vigor del decreto para que los tribunales laborales de los PJE entraran en funciones, según lo que establezca su propia normatividad, las posibilidades presupuestales y lo que determinen sus poderes locales (artículo Quinto transitorio); así como un plazo máximo de cuatro años para que los tribunales federales iniciaran sus operaciones, según las declaratorias que emita el Senado de la República, a propuesta del Consejo de la Judicatura Federal (artículo Sexto transitorio).

Destaca que el decreto mencionado obliga al Congreso de la Unión y a las legislaturas locales a “destinar los recursos necesarios para la implementación de la reforma del sistema de justicia laboral”, aunque no establece parámetros para su cuantificación (artículo Décimo segundo transitorio). También señala que las convocatorias a concurso para seleccionar al personal de los tribunales laborales federales y locales serán abiertas (artículo Décimo quinto transitorio).

En consecuencia, la implementación de la reforma de justicia laboral se ha realizado de forma escalonada y sincronizada. Para ello, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y el PJJ analizaron el promedio histórico de demandas laborales recibidas entre 2016 y 2019 en la Junta Federal y las juntas locales de conciliación y arbitraje, con el propósito de iniciar la instrumentación del nuevo modelo de forma simultánea en los ámbitos local y federal, en aquellas entidades federativas con menor ingreso de demandas. Así, la primera etapa inició el 18 de noviembre de 2020 en ocho entidades federativas; la segunda en 2021 para trece entidades; y en 2022, se sumaron las once restantes.⁴⁵

⁴⁴ Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley Federal de la Defensoría Pública, de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y de la Ley del Seguro Social, en materia de Justicia Laboral, Libertad Sindical y Negociación Colectiva, Presidencia de la República, *Diario Oficial de la Federación*, disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5559130&fecha=01/05/2019, (fecha de consulta: 22 de agosto de 2023).

⁴⁵ “Reforma laboral”, Gobierno de México, acceso el 24 de julio de 2023, <https://reformalaboral.stps.gob.mx>.

Para implementar la reforma a nivel federal y local, se creó el Consejo de Coordinación para la Implementación de la Reforma al Sistema de Justicia Laboral (artículo Décimo séptimo transitorio), con pleno respeto a las atribuciones de los poderes federales y locales. Una de sus atribuciones consiste en coadyuvar con las legislaturas locales para dar seguimiento y evaluar el ejercicio de los recursos presupuestales destinados a la implementación y operación del sistema de justicia laboral. Destaca que, a diferencia de los órganos que se constituyeron para implementar el sistema penal acusatorio y el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares, el encargado de implementar la reforma laboral de 2017 no cuenta con la representación de miembros del Poder Legislativo, lo cual pudiese limitar su función de supervisión de otros órganos del Estado.

El Congreso de la Unión, a través de la Cámara de Diputados, mediante su facultad exclusiva de presupuestación, ha asignado recursos para implementar el sistema de justicia laboral.⁴⁶ Así, en el Presupuesto de Egresos de la Federación se ha destinado presupuesto a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para atender su estructura programática, dentro de la cual se encuentra el programa presupuestario “U100. Subsidios a las Entidades Federativas para la implementación de la Reforma al Sistema de Justicia Laboral”.⁴⁷ Según datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en 2021 el gasto total fue de \$649,043,880; en 2022 fue de \$711,292,600; y en 2023 ascendió a \$861,737,841.

La Auditoría Superior de la Federación constató que los subsidios se entregaron de acuerdo con la cantidad de demandas laborales recibidas (2016-2019) por entidad federativa para los Centros de Conciliación y

⁴⁶ “Presupuesto de Egresos de la Federación 2021. Estrategia Programática, Ramo: 14 Trabajo y Previsión Social”, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, acceso el 24 de julio de 2023, https://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF2021/docs/14/r14_ep.pdf.

⁴⁷ Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2022, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Diario Oficial de la Federación*, disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5636709&fecha=29/11/2021, (fecha de consulta: 23 de agosto de 2023). Véase: Lineamientos por los que se establecen las bases y requisitos que deberán cumplir las entidades federativas para acceder al subsidio destinado a la tercera etapa de implementación de la Reforma al Sistema de Justicia Laboral, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, *Diario Oficial de la Federación*, disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5638673&fecha=17/12/2021, (fecha de consulta: 23 de agosto de 2023).

Tribunales Locales Laborales,⁴⁸ y que las secretarías de finanzas o sus homólogas de las entidades federativas realizaron la transferencia de los recursos a una cuenta bancaria específica del Poder Judicial respectivo para la creación de los tribunales laborales locales y el manejo de los recursos.⁴⁹

Otra reforma constitucional que sin duda afectará el funcionamiento de todos los poderes judiciales en México data de septiembre de 2017.⁵⁰ Se reformó el párrafo tercero del artículo 17 constitucional para obligar a privilegiar la solución del fondo del conflicto sobre los formalismos procedimentales, y la fracción XXX del artículo 73 constitucional para facultar al Congreso de la Unión para expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar. Sin embargo, fue hasta el 7 de junio de 2023 que se publicó el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares.⁵¹ Este deberá entrar en vigor en todo el territorio nacional a más tardar el 1 de abril de 2027. Al igual que las reformas en materia penal y laboral, lo hará de manera gradual (artículo Segundo transitorio). El régimen transitorio obliga a los congresos federal y locales a destinar recursos al PJJ y a los PJE para la implementación de esta reforma (artículo Sexto transitorio). Asimismo, el artículo Séptimo transitorio establece la Comisión para la Coordinación del Sistema de Justicia Civil y Familiar (Cocifam), la cual fue instalada el 30 de agosto de 2023 y cuenta, entre otros participantes, con la representación de las presidencias de las comisiones de Justicia de la Cámara de Diputados y del Senado de la República.⁵² Dicho órgano tiene, entre otros fines, configurar asistencia técnica a los poderes judiciales federal y locales,

48 Auditoría Superior de la Federación, *Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Subsidios a las Entidades Federativas para la Implementación de la Reforma al Sistema de Justicia Laboral. Auditoría de Cumplimiento: 2021-A-21000-19-0353-2022*, 8.

49 *Ibid.*, 16.

50 Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 16, 17 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Justicia Cotidiana (Solución de Fondo del Conflicto y Competencia Legislativa sobre Procedimientos Civiles y Familiares), Presidencia de la República, *Diario Oficial de la Federación*, disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5497456&fecha=15/09/2017, (fecha de consulta: 23 de agosto de 2023).

51 Decreto por el que se expide el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares, Presidencia de la República, *Diario Oficial de la Federación*, disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5691385&fecha=07/06/2023, (fecha de consulta: 23 de agosto de 2023).

52 Bases de Operación de la Comisión para la Coordinación del Sistema de Justicia Civil y Familiar, Secretaría de Gobernación, *Diario Oficial de la Federación*, disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5703567&fecha=03/10/2023, (fecha de consulta: 23 de agosto de 2023).

definir estándares uniformes de operación del sistema y velar por la correcta aplicación de los recursos públicos. Por ende, la Cámara de Diputados podría contar con una participación relevante en la instrumentación de la nueva legislación única procesal en materia civil y familiar, tanto por la posibilidad de ejercer su facultad exclusiva presupuestaria y por formar parte del órgano que dará seguimiento a su implementación.

En otro tenor, en junio de 2019 se publicó el decreto de reforma constitucional en materia de paridad entre géneros.⁵³ En cuanto al Poder Judicial, modificó el artículo 94, aplicable sólo al PJF, y precisó que en los concursos abiertos para la integración de los órganos jurisdiccionales se deberá observar el principio de paridad de género. Sin embargo, dicho principio no fue incorporado como una obligación para los PJE.

Finalmente, se destaca que en la reforma judicial de 2021 no se tocó directamente el funcionamiento o la organización de los PJE.⁵⁴ Sin embargo, algunas disposiciones sí les son aplicables. Por ejemplo, el artículo 96 constitucional establece que la jurisprudencia de la Suprema Corte será obligatoria para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas.

A manera de conclusión preliminar, se observa que el Congreso de la Unión, por sí o como componente del órgano reformador de la Constitución, ha ejercido su función legislativa para actualizar el marco jurídico que regula las bases mínimas de organización y funcionamiento de los PJE, así como su función presupuestaria⁵⁵ para dotar de recursos a las entidades federativas que deben implementar los nuevos sistemas de justicia. Sin embargo, aún persisten retos que recaen en su ámbito de facultades, lo cual supone que puede coadyuvar en su desarrollo en el corto, mediano y largo plazos.

⁵³ Decreto por el que se reforman los artículos 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115; de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Paridad entre Géneros, Presidencia de la República, *Diario Oficial de la Federación*, disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5562178&fecha=06/06/2019, (fecha de consulta: 23 de agosto de 2023).

⁵⁴ Decreto por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativos al Poder Judicial de la Federación, Presidencia de la República, *Diario Oficial de la Federación*, disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5613325&fecha=11/03/2021, (fecha de consulta: 23 de agosto de 2023).

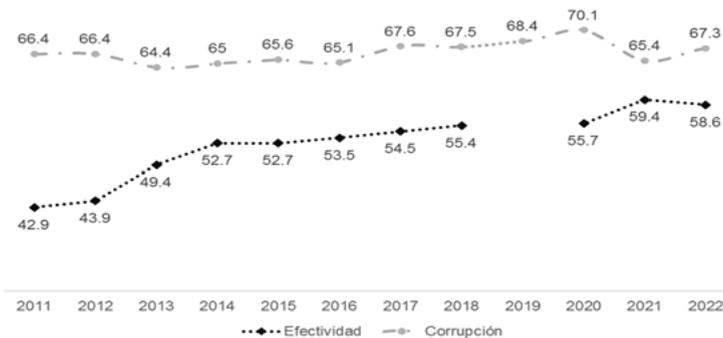
⁵⁵ Véase Eraña Sánchez, *Derecho parlamentario orgánico. Claves para ser un buen legislador en México*, 202.

III. CONTEXTO ACTUAL DEL FEDERALISMO JUDICIAL EN MÉXICO

A partir de lo expuesto, las reformas a la Constitución de 1917 sobre los poderes judiciales han perseguido, de un modo u otro, ampliar el acceso a la justicia a través de la homologación de aspectos de algunas materias en las que se puede dividir la jurisdicción (penal, laboral, y más recientemente, civil y familiar). En el presente capítulo se analizará cómo lo dispuesto en la Constitución federal ha permeado (o no) en el diseño de los PJE previsto en las constituciones estatales.

Antes de entrar en el análisis de la normativa local, se debe contextualizar que, conforme a los datos oficiales, la mayoría de la ciudadanía en México percibe que las juezas y los jueces son autoridades corruptas. Por ejemplo, según la más reciente Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) del Inegi, la cual no distingue entre jueces federales y locales, la percepción de efectividad se encuentra altamente asociada al nivel de confianza, y ambas han incrementado entre 2011 y 2022. Sin embargo, la percepción de corrupción se ha mantenido prácticamente estable durante el mismo período.

Gráfica 1. Porcentaje de personas de 18 años y más que identifica a los jueces y considera muy o algo efectivo su trabajo, y que percibe corrupción, 2011-2022



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE)*, 2011-2022. Nota: No se encontró el dato de efectividad para 2019. No se muestra la curva del nivel de confianza porque se encuentra altamente asociado al nivel de efectividad percibido.

1. Algunos elementos de los poderes judiciales en las constituciones locales

El diseño federal en México permite que cada entidad federativa cuente con un poder judicial y lo diseñe según sus necesidades, respetando las bases establecidas en la Constitución federal.⁵⁶ Esto ha dado como resultado una variedad de configuraciones normativas e institucionales. Por ejemplo, Ríos y Soto analizaron en 2017 las constituciones de 31 estados mexicanos y todas sus reformas desde 1917 hasta 2014 para describir sistemáticamente aspectos relativos a los tribunales superiores de justicia, los consejos de la judicatura y los tribunales constitucionales locales; el presupuesto del Poder Judicial y las jurisdicciones especiales, y encontraron una amplia diversidad en la arquitectura institucional de los PJE.⁵⁷

De manera más específica, Emanuel López Sáenz publicó en 2019 un estudio comparado sobre la justicia constitucional en las 32 entidades federativas. Encontró una multiplicidad de órganos y mecanismos de control constitucional locales. A partir de ello, propuso una reforma a la Constitución federal para la consolidación de la justicia constitucional local.⁵⁸

En cuanto a los consejos de la judicatura, la organización de la sociedad civil México Evalúa publicó en 2021 un análisis normativo sobre la organización y funcionamiento de los consejos de la judicatura locales, encontrando una variedad de configuraciones en cuanto a las formas de integración, el perfil de los integrantes y las funciones asignadas. Asimismo, encontró fortalezas en la normatividad local, así como áreas de oportunidad, y ofrece recomendaciones para su mejora.⁵⁹

A continuación se mostrará un panorama general y actualizado a partir de lo dispuesto en las constituciones locales, considerando las siguientes variables: 1) si reconoce expresamente el derecho de acceso a la justicia; 2) si establece la obligación de privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales; 3) si consagra el

⁵⁶ Caballero y López Ayllón, *op. cit.*

⁵⁷ Ríos y Soto, "Instituciones judiciales subnacionales en México, 1917- 2014", 243-263.

⁵⁸ López Sáenz, *La justicia constitucional local en México: un estudio de derecho comparado. Hacia la reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para su consolidación.*

⁵⁹ México Evalúa, *Independencia y buen gobierno de los poderes judiciales. Volumen I Análisis normativo del diseño y funciones de los consejos de la judicatura.*

principio de independencia judicial; 4) si establece un consejo de la judicatura; 5) si establece la carrera judicial; 6) si establece que los concursos para ingresar serán abiertos; 7) si establece el principio de paridad de género para seleccionar juezas o magistradas; 8) si prohíbe reducir el salario de magistrados o jueces durante su encargo; 9) si establece un haber de retiro para magistradas o jueces; 10) los actores que designan a magistrados, la duración de su encargo y si establece la posibilidad de ratificarlos; 11) los actores que designan a jueces, la duración de su encargo y si establece la posibilidad de ratificarlos; 12) si establece una garantía presupuestal para el Poder Judicial. Si bien las leyes orgánicas desarrollan los detalles normativos de cada PJE, éstas no serán analizadas.

El primer elemento para considerar es el reconocimiento expreso del derecho de acceso a la justicia. Éste se encuentra en el párrafo segundo del artículo 17 constitucional, aplicable al PJF y a los PJE. Las características que se pueden desprender son: expedita, pronta, completa, imparcial y gratuita. El análisis de las constituciones locales muestra que 23 (72%) reiteran íntegramente o en su mayor parte dicho enunciado normativo. No obstante, destacan algunos casos individuales. Por ejemplo, el artículo 72 de la Constitución del estado de Yucatán señala que “Para favorecer el adecuado acceso a la justicia pronta y expedita, el Consejo de la Judicatura garantizará la existencia de un juez de primera instancia por cada 30 mil habitantes del estado”.

El acceso a la justicia en ocasiones requiere privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales. Este deber se encuentra en el párrafo tercero del artículo 17 constitucional, por lo que también es aplicable al PJF y a los PJE. Aproximadamente un tercio (11) de las constituciones locales establecen la misma obligación.

Se asume que, en un Estado de derecho, la impartición de justicia debe ser independiente. En este sentido, existe una diversidad de diseños institucionales que pueden promover la independencia judicial. Como ya fue señalado, los artículos 17, 116 y 122 de la Constitución federal establecen que la independencia de las instituciones y funcionarios jurisdiccionales deberá estar garantizada por las constituciones y las leyes orgánicas locales. Al respecto, se encontró que 22 (69%) constituciones locales contienen una disposición similar expresa, aunque su redacción es variable.

El *Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*, en su Misión a México, recomendó crear consejos de la judicatura en todos los estados.⁶⁰ Al respecto, la CPEUM mandata el establecimiento del CJF en el artículo 100 y para la Ciudad de México en el 122. Sin embargo, no obliga a crear uno en cada entidad. En consecuencia, actualmente 30 entidades cuentan con uno. Colima y Zacatecas, no. El estado de Morelos cuenta con un órgano homólogo denominado “Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial”. Destaca que Coahuila y Sonora ya habían creado sus propios consejos de la judicatura desde 1988.⁶¹

Ahora bien, los mecanismos de selección bien diseñados son clave para fomentar la independencia y otros principios que rigen la conducta judicial.⁶² En ese sentido, se observa una amplia variación en cuanto a los actores que designan a personas juezas y magistradas. A nivel federal, ambas son designadas por el CJF. A nivel estatal se observa una amplia variación, sobre todo en cuanto a la designación de personas magistradas.

Por ejemplo, en 18 entidades federativas son nombrados por el congreso local, a propuesta del gobernador o gobernadora; en tres, únicamente interviene el congreso del Estado; incluso en una entidad designa el congreso del Estado, a propuesta de una comisión integrada por un representante de los tres poderes. En cuanto a la designación de jueces y juezas, se observa menor variación, ya que en 26 estados son designados por el consejo de la judicatura local, en cinco por el tribunal superior de justicia local, y en una designa el tribunal superior a propuesta del consejo de la judicatura.

En relación con lo anterior, uno de los mecanismos más aptos para seleccionar, designar, adscribir, evaluar, ratificar e incluso sancionar a las personas que pretenden ocupar o que ocupan un cargo en un poder judicial es la carrera judicial. Como ya se señaló, la CPEUM la establece en el artículo 97. Su administración está a cargo del Consejo de la Judicatura Federal para el PJF, excepto por la Suprema Corte y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Por su parte,

⁶⁰ Consejo de Derechos Humanos, “Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados”, A/HRC/17/30/Add.3, 14.

⁶¹ México Evalúa, *op. cit.*, 4.

⁶² *Ibid.*, 41.

el artículo 116, fracción III, no dispone expresamente la creación de una carrera judicial en los estados. Únicamente señala que “las Constituciones y las Leyes Orgánicas de los Estados [...] establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados”. Finalmente, el artículo 122 sí establece el mecanismo en el poder judicial de la Ciudad de México. Los datos arrojan que casi todas las constituciones locales (30) consagran la carrera judicial en el respectivo estado.

La carrera judicial se rige por principios. La CPEUM establece los siguientes, aplicables sólo al ámbito federal: excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo, independencia y paridad de género. En cuanto a las constituciones locales, 22 (69%) establecen un catálogo. De aquellas que sí establecen principios de la carrera judicial, se observa que los más comunes son: excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia.

Ya se vio que, a nivel federal, los concursos para ingresar a un puesto jurisdiccional deben ser abiertos. En cuanto a las constituciones locales, aproximadamente un tercio (12) prevén expresamente el deber de realizar concursos abiertos, mediante convocatorias públicas, para que cualquier persona que cumpla con los requisitos pueda participar.

Un principio fundamental para la selección de personas juzgadoras y la integración de órganos jurisdiccionales es el de paridad de género. La CPEUM lo establece para órganos legislativos y ejecutivos de todos los ámbitos de gobierno, y para el PJJ. Tal principio se encuentra en la mayoría (27) de las constituciones locales, pero no en todas,⁶³ como se muestra en el mapa 1.

⁶³ Se consideró que la constitución local establecía el principio de paridad si lo preveía para seleccionar juezas o magistradas. Cabe destacar que en algunas constituciones es aplicable a todos los puestos jurisdiccionales.

Mapa 1. Entidades cuyas constituciones establecen el principio de paridad de género para la designación de funcionarios jurisdiccionales, México, 2023



Fuente: elaboración propia con base en la revisión de las 32 constituciones locales.

La disparidad cuantitativa según el criterio de género se corrobora con datos del Inegi. Según el Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2022, al cierre de 2021, se reportaron 4,801 servidoras y servidores públicos con el cargo de magistrados y jueces en los órganos jurisdiccionales locales. De ese total, la mayoría (57.2%) fueron hombres. Chiapas y Coahuila fueron las entidades con el mayor porcentaje de magistrados hombres; Tlaxcala e Hidalgo tuvieron los porcentajes más altos de mujeres magistradas. Además, Jalisco y San Luis Potosí fueron las entidades que concentraron los porcentajes más altos de hombres jueces, mientras que en Yucatán y Tabasco se registraron los porcentajes más altos de mujeres juezas.⁶⁴

Otro aspecto en el que se observa variación es el tiempo en el puesto y la posibilidad o no de ser reelecto o ratificado. Las juezas y magistradas a nivel federal duran seis años en el cargo, al término de los cuales pueden ser ratificadas (artículo 97 constitucional). Por su parte, “[l]os magistrados durarán en el ejercicio de su encargo (sic) el tiempo que señalen las Constituciones Locales, podrán ser reelectos [...]” (artículo

⁶⁴ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2022*, México, 27 de octubre de 2022, <https://www.inegi.org.mx/programas/cnijje/2022>.

116 constitucional, fracción III). Al respecto, se encontró que el tiempo promedio de encargo fijado en las constituciones locales para personas magistradas es de 10.3 años, mientras que el de jueces y juezas es de 5.5. Cabe mencionar que diez constituciones locales no establecen la duración del encargo de las personas juezas, porque remiten a la ley orgánica del PJE.

En cuanto a la ratificación en el cargo a magistrados y magistradas, 19 (59%) constituciones establecen la posibilidad, nueve (28%) expresamente la prohíben, y cuatro (13%) no indican nada al respecto. Respecto a los jueces y las juezas, se encontró que 27 (84%) constituciones disponen expresamente la posibilidad de reelección, mientras que cinco (16%) no establecen norma al respecto.

El último aspecto en el que indagaremos son las garantías económicas individuales e institucionales, las cuales redundan en la independencia y la imparcialidad del funcionariado y la de los juzgadores y de la institución judicial. El párrafo décimo tercero del artículo 94 constitucional prohíbe reducir el salario de ministros, magistrados y jueces durante su encargo, mientras que el párrafo subsecuente otorga el derecho de haber de retiro solamente a ministros y ministras. Por su parte, el artículo 116 constitucional, fracción III, dispone que “[l]os magistrados y los jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo”, aunque no señala nada sobre el haber de retiro.

Según los mapas 2 y 3, se observa que 24 (75%) constituciones locales establecen la prohibición de reducir el salario de autoridades jurisdiccionales durante su encargo, mientras que 20 (63%) establecen el derecho de autoridades jurisdiccionales a percibir un haber de retiro.

Mapa 2. Entidades cuyas constituciones establecen la prohibición de reducir el salario de autoridades jurisdiccionales durante su encargo, México, 2023



Fuente: elaboración propia con base en la revisión de las 32 constituciones locales.

Mapa 3. Entidades cuyas constituciones establecen el derecho de autoridades jurisdiccionales a recibir un haber de retiro, México, 2023



Fuente: elaboración propia con base en la revisión de las 32 constituciones locales.

Además de las garantías individuales, los poderes judiciales, en tanto instituciones del Estado, también podrían necesitar la certidumbre de que podrán operar con un presupuesto suficiente. En ese sentido, la

CPEUM no dispone norma al respecto. Sin embargo, se encontró que 11 (34%) constituciones locales establecen una garantía presupuestal para el PJE. El mecanismo de asignación es variable. Por ejemplo, algunas fijan porcentajes mínimos del presupuesto de egresos del Estado (oscilando entre 1.3% y 4.7%), mientras que otras disponen que no podrá ser menor al otorgado para el ejercicio anterior. Destaca el caso de Tabasco, cuyo artículo 163 Bis de su constitución prevé una garantía presupuestal para el Tribunal Electoral, aunque no para todo el PJE.

Mapa 4. Entidades cuyas constituciones establecen una garantía presupuestal para el poder judicial estatal, México, 2023



Fuente: elaboración propia con base en la revisión de las 32 constituciones locales.

La garantía presupuestal contenida a nivel constitucional podría responder a la necesidad de recursos de la mayoría de los PJE. Conforme a los datos más actualizados (2019) de la Dirección General para el Fortalecimiento de Tribunales Superiores y Procuradurías Estatales sobre la implementación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio, la mayor necesidad era presupuestal (17 estados). La tabla 1 muestra la cantidad de PJE por tipo de recurso que requerían:

Tabla 1. Número de PJE que requieren recursos, por tipo, México, 2023

Presupuesto en general	17
Tecnológicos	14
Capacitaciones	13
Personal	12
Infraestructura	10

Fuente: “Estadística del Sistema de Justicia”, Secretaría de Gobernación, acceso el 11 de julio de 2023, <https://esj.segob.gob.mx>.

IV. EL FEDERALISMO JUDICIAL Y EL CONGRESO DE LA UNIÓN

En el apartado anterior se mostró que el Congreso de la Unión ha incidido en la configuración de los PJE mediante diversas vías, como las reformas constitucionales o el otorgamiento de presupuesto a través de la Cámara de Diputados. En el presente apartado se presentará un panorama general sobre la forma en la que el poder legislativo federal podría incidir en un futuro mediante el ejercicio de sus facultades.

Primero, a iniciativa de funcionarios jurisdiccionales se han realizado foros sobre federalismo judicial, en los que se han planteado algunas propuestas de reforma al marco jurídico. Por ejemplo, en 2021, el Poder Judicial del Estado de México organizó el *Primer Congreso Nacional de Federalismo Judicial*, en el que participaron personas provenientes de los ámbitos jurisdiccional, legislativo, académico y de la abogacía, del cual se desprendieron diversas propuestas que podrían informar el debate legislativo a nivel federal,⁶⁵ mientras que un año después se llevó a cabo el *Congreso Internacional de Federalismo Judicial 2022*.⁶⁶

En el ámbito legislativo existe el interés de diversos actores por fomentar el desarrollo de los PJE. Por ejemplo, el grupo parlamentario de Morena en la Cámara de Diputados organizó el evento *Conversatorios*

⁶⁵ Véase Sodi Cuéllar, *op. cit.*

⁶⁶ “Congreso Internacional Federalismo Judicial 2022”, Poder Judicial del Estado de México, acceso el 22 de agosto de 2023, <https://www.pjedomexeventos.com/congresofederalismo>.

sobre la Transformación del Poder Judicial. Acudieron personas del ámbito académico, legislativo, jurisdiccional, etc. En la última sesión, distintos actores coincidieron en la necesidad de atender algunos de los problemas que se le presentan a los PJE. Por ejemplo, se señaló la disparidad entre el presupuesto otorgado al PJF y los PJE;⁶⁷ se afirmó que “los tribunales estatales tienen que tener más presupuesto; eso lo tenemos que resolver nosotros”;⁶⁸ se señaló que “hace falta [...] consolidar la justicia local para poder fortalecer a los poderes judiciales locales”;⁶⁹ una ministra de la SCJN destacó la “urgencia y pertinencia de reflexionar en esta gran reforma estructural que se necesita tanto en los poderes federales como locales”;⁷⁰ otro ministro de la Corte consideró que no se debe “olvidar el mejoramiento y fortalecimiento de la justicia local, que es la puerta de entrada del ciudadano a la justicia”;⁷¹ por último, se sostuvo que se deben “atender los temas de justicia locales que son uno de los grandes pendientes que tiene el sistema de justicia en el país”.⁷² Todas estas declaraciones evidencian cierta preocupación legislativa por mejorar las condiciones de los sistemas de justicia locales desde el Congreso de la Unión.

En cuanto a la función legislativa, en ambas cámaras del Congreso de la Unión se han presentado iniciativas de reforma constitucional y legal para establecer bases mínimas para que los PJE puedan funcionar con independencia, imparcialidad, eficacia, eficiencia y otros principios democráticos. Sin embargo, ninguna se ha convertido en derecho vigente.

Por ejemplo, la senadora Olga Sánchez Cordero (Morena) propuso en 2022 una iniciativa de reforma a los artículos constitucionales 116,

67 “Relatorías y Conclusiones de los Conversatorios sobre la Transformación del Poder Judicial” video de YouTube, publicado por “Cámara de Diputados”, 12 de julio de 2023, <https://www.youtube.com/watch?v=hF16CeYyVb4>.

68 *Ibid.*

69 *Ibid.*

70 *Ibid.*

71 *Ibid.*

72 *Ibid.*

fracción III, y 122, apartado A, fracciones IV y V,⁷³ que podría resumirse en los siguientes puntos:

- Justicia constitucional local.
- Seguridad personal de personas juzgadoras.
- Carrera judicial y sus principios.
- Concursos de oposición, aunque no precisa si serán abiertos.
- Mecanismo de designación de magistrados uniforme (Congreso designa a propuesta del consejo de la judicatura local).
- Derecho a un haber por retiro.
- Presupuesto mínimo de 2% del presupuesto estatal para el PJE.

La propia senadora Sánchez Cordero presentó una iniciativa de reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y expedición de la Ley para la Reglamentación del Expediente Judicial Electrónico (que sería aplicable a todos los poderes judiciales), en materia de reducción de uso de papel físico, la cual busca implementar sistemas tecnológicos para incentivar la justicia digital.⁷⁴ Inclusive el Congreso del Estado de Nuevo León propuso una iniciativa para establecer que la Federación deberá adoptar un modelo de justicia digital.⁷⁵

⁷³ Sánchez Cordero Dávila, “Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma la fracción III del artículo 116, y las fracciones IV y V del apartado A del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de poder judicial en las entidades federativas y la Ciudad de México”, *Gaceta del Senado*, núm. LXV/ISPO-36-3006/124708, 24 de marzo de 2022, https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/2022_03_24/3006#416.

⁷⁴ Sánchez Cordero Dávila, “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y se expide la Ley para la Reglamentación del Expediente Judicial Electrónico y, en materia de Reducción de Uso de Papel Físico”, *Gaceta del Senado*, núm. LXV/ISPO-53-3024/125471, 20 de abril de 2022, https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/125471.

⁷⁵ Congreso del Estado de Nuevo León, “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Gaceta del Senado*, núm. LXV/ISPR-6-3038/126307, 25 de mayo de 2022, https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/126307.

De modo similar, destaca la minuta aprobada en 2021 y enviada por el Senado a la Cámara de Diputados, la cual propone reformar el artículo 17 constitucional para implementar sistemas de justicia digital en todos los poderes judiciales.⁷⁶

Otra propuesta legislativa, más específica y que pudiese afectar el funcionamiento de los PJE, se encuentra en la iniciativa de la senadora María Soledad Luévano Cantú (Morena), que propone reformar el artículo 17 constitucional para establecer que los asuntos en primera instancia deberán resolverse hasta en un año, en segunda instancia en un plazo de seis meses, y los juzgadores que no emitan sus resoluciones en estos plazos no podrán acceder a cargos judiciales de mayor rango.⁷⁷

En cuanto a la certidumbre presupuestal de los poderes judiciales, el diputado Jorge Álvarez Máynez (MC) propuso en junio de 2023 una iniciativa que reformaría los artículos 94, 116 y 122 para garantizar un ejercicio del presupuesto con autonomía, independencia, transparencia y rendición de cuentas, y que el asignado no podrá ser inferior al dos por ciento del ejercicio fiscal inmediato anterior.⁷⁸

En la Academia se han propuesto métodos de designación de personas magistradas que no dependan de la voluntad de la persona titular del poder ejecutivo local ni de los partidos políticos de las entidades federativas.⁷⁹ Igualmente, se ha planteado el “establecimiento de una justicia constitucional local en todas las entidades federativas, que se encargue del control de legalidad en cada entidad como ahora lo viene haciendo el amparo”.⁸⁰ En ese sentido, López Sáenz, a partir de su estudio comparado sobre la justicia constitucional local, propuso una reforma a los artículos 116 y 122 de la Constitución federal para establecer, entre otros elementos, salas

⁷⁶ Senado de la República, “Minuta con Proyecto de Decreto, por el que se reforma el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de justicia digital”, *Gaceta del Senado*, núm. LXIV/3SPO-110-2802/116063, 11 de marzo de 2021, https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/116063.

⁷⁷ Luévano Cantú, “Iniciativa con Proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 17, párrafo segundo; y se adiciona el párrafo tercero y párrafo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Gaceta del Senado*, núm. LXV/1SPO-36-3006, 24 de marzo de 2022, https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/124715.

⁷⁸ Álvarez Máynez, “Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 94, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Gaceta Parlamentaria*, año XXVI, núm. 6305, 26 de junio de 2023: 32-36.

⁷⁹ Cárdenas Gracia, “El Poder Judicial de la Federación vs. Poderes judiciales de las entidades federativas”, 146.

⁸⁰ De Dienheim Barriguete, “El federalismo judicial y el control de la constitucionalidad en México”, 238.

constitucionales en todos los PJE, que tendrían por objeto garantizar la supremacía constitucional local.⁸¹

Dichas salas o tribunales constitucionales pudieran hacer las veces o representar órganos similares a las cortes supremas locales que existen en Estados Unidos,⁸² o en dos provincias de Argentina (Buenos Aires y Mendoza) bajo la denominación “Suprema Corte de Justicia”,⁸³ porque tanto los tribunales constitucionales locales en México como las cortes supremas estatales de los países mencionados se encargan de resolver los casos en forma definitiva conforme a la constitución de su Estado y las leyes locales.⁸⁴

Sin embargo, en México, algunas de sus decisiones pueden ser controvertidas a través del juicio de amparo, del cual conoce el PJF. Por ello, la creación de tribunales constitucionales a nivel local podría ser complementada con una causal de improcedencia del juicio de amparo para que sus sentencias sólo puedan ser impugnadas cuando se interprete algún precepto de la Constitución federal o el asunto revista un interés excepcional en materia de derechos humanos.

En cuanto a las propuestas de organismos internacionales que pudieran recaer en el ámbito competencial de los poderes legislativos en México, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos recomendó, entre otras medidas:

- Consagrar con claridad que el Poder Judicial es independiente de los poderes Ejecutivo y Legislativo, y que no está subordinado a ninguno.
- Incluir garantías en sus constituciones o leyes que permitan al poder judicial contar con recursos suficientes y estables.

⁸¹ López Sáenz, *op. cit.*, 175-208.

⁸² “Comparing Federal & State Courts”, United States Courts, acceso el 13 de octubre de 2023, <https://www.uscourts.gov/about-federal-courts/court-role-and-structure/comparing-federal-state-courts>.

⁸³ “Autoridades de los Tribunales Superiores y Cortes Supremas de Justicia de la República Argentina – 20230814”, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, acceso el 13 de octubre de 2023, http://datos.jus.gob.ar/cs_CZ/dataset/autoridades-de-los-tribunales-superiores-de-justicia/archivo/3300a3a2-194f-4bec-811c-abc9777100f6.

⁸⁴ Manweller, “The Roles, Functions, and Powers of State Courts”, 37-96.

- Asegurar en la legislación bases salariales idóneas para las y los operadores de justicia, que permitan adoptar remuneraciones suficientes y correspondan a sus responsabilidades.
- Establecer normativamente procesos de selección y nombramiento que tengan por propósito seleccionar y designar a las y los operadores con base en el mérito y las capacidades profesionales.
- Asegurar la igualdad y no discriminación en el acceso a las funciones públicas y procurar una representación adecuada de género, de los grupos étnicos y de las minorías en los órganos del Poder Judicial.
- Establecer concursos públicos de oposición y de mérito que prevean métodos, como los exámenes, para evaluar objetivamente y calificar la capacidad profesional y los méritos de las candidatas y candidatos.
- Encargar que dichos procesos de selección estén preferentemente administrados por órganos independientes.
- Revisar y eliminar las normas que pudieran traducirse en una discriminación de las y los candidatos que aspiren a un cargo en los poderes judiciales.
- Adoptar medidas legislativas para garantizar un período de duración previamente definido y suficiente que permita al operador y operadora de justicia contar con la estabilidad necesaria para realizar con independencia y autonomía sus labores.⁸⁵

Ahora bien, como se ha mostrado, el Congreso de la Unión, a través de la Cámara de Diputados en ejercicio de su facultad exclusiva (artículo 74 constitucional, fracción IV), ha contribuido al desarrollo del federalismo judicial mediante su función presupuestaria⁸⁶ al asignar recursos para la implementación de diversas reformas. Por ende, se considera que

⁸⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas”, 107-110.

⁸⁶ Eraña Sánchez, *op. cit.*, 202.

el ejercicio eficaz de esta función resulta relevante, sobre todo ante la necesidad de dotar recursos para implementar el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares, con fecha límite de 2027.

En relación con lo anterior, el Congreso de la Unión también puede ejercer un control financiero sobre el ejercicio de los recursos públicos,⁸⁷ es decir, posterior a su otorgamiento, derivado del artículo Séptimo transitorio del decreto que expidió el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares, el cual establece que la comisión implementadora, que cuenta con participación de ambas cámaras, tiene, entre otras funciones, la de dar seguimiento a la correcta aplicación de los recursos públicos asignados.

Finalmente, se considera pertinente establecer mecanismos formales de diálogo y coordinación entre cada cámara del Congreso de la Unión y los tribunales superiores de justicia de las entidades federativas, por ejemplo, mediante la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos (Conatrib). En esa medida, el poder legislativo federal podría participar en los procesos institucionales que abonen a consolidar el federalismo judicial, más allá de las reformas constitucionales o legales.

V. CONCLUSIONES

En este capítulo se buscó mostrar la forma en la que el Congreso de la Unión ha incidido en el diseño normativo de los poderes judiciales locales, para argumentar que cuenta con las facultades para contribuir al desarrollo del federalismo judicial en México y abonar a la consolidación de los poderes judiciales estatales como instituciones plenamente democráticas.

La reseña de las constituciones mexicanas que han instaurado un régimen federal (1824, 1857 y 1917) evidenció que el poder legislativo federal, en un inicio, reguló someramente a los poderes judiciales locales. Sin embargo, durante el siglo XX y más pronunciadamente en el XXI, se ha presentado una tendencia a regular procedimientos judiciales en los ámbitos federal y local mediante códigos o leyes de alcance nacional.

⁸⁷ Cervantes Gómez, *Derecho parlamentario. Organización y funcionamiento del Congreso*, 166-168.

A pesar de que el Poder Legislativo cuenta con ciertas facultades para incidir sobre los PJE, las agendas legislativas, las reformas constitucionales y el presupuesto federal se han enfocado en el Poder Judicial de la Federación, generando una disparidad entre éste y los locales. No obstante, medidas legislativas y presupuestarias desde el ámbito federal podrían contribuir a erradicar la desconfianza ciudadana en las personas juzgadoras, la percepción de corrupción y mal desempeño, la falta de transparencia, entre otros problemas.

En efecto, algunas reformas constitucionales han incidido en los PJE, como la penal de 2008, la laboral de 2017, y en materia civil y familiar del mismo año. No obstante, al menos los artículos 116, fracción III y 122, apartado A, fracción IV, de la Constitución federal podrían ser actualizados.

Es decir, el Congreso de la Unión, por sí o como componente del órgano reformador de la Constitución, ha ejercido su función legislativa para actualizar el marco jurídico que regula las bases mínimas de organización y funcionamiento de los PJE, así como su función presupuestaria para dotar de recursos a las entidades federativas que deben implementar los nuevos sistemas de justicia. Sin embargo, aún persisten retos que pudiesen recaer en su ámbito de facultades, lo cual supone que puede coadyuvar en su desarrollo en el corto, mediano y largo plazos.

También dimos cuenta de que lo dispuesto en la Constitución federal ha permeado de manera variable en el diseño de los PJE previsto en las constituciones estatales, lo cual se ha traducido en una rica diversidad de configuraciones normativas e institucionales. En ese sentido, se pueden tomar algunos ejemplos locales, tales como la consolidación de la justicia constitucional.

Además, se dio cuenta del interés por parte de diversos actores y ámbitos (parlamentario, jurisdiccional, académico, organizaciones nacionales e internacionales) por fortalecer a los poderes judiciales locales. Así, vimos que algunas iniciativas legislativas presentadas han propuesto reformar los artículos 116 y 122 de la Constitución federal para fomentar la independencia, imparcialidad, eficacia, eficiencia y transparencia de las judicaturas. Específicamente pretenden implementar mecanismos de justicia digital, otorgar seguridad jurídica sobre el presupuesto institucional, establecer métodos imparciales y

transparentes de designación de personas juzgadoras, reformar algunas reglas del amparo directo, establecer concursos públicos de oposición, entre otras posibilidades normativas.

También es necesario y útil observar los modelos y normas locales. Incluso, se podrían estudiar aquellos que muestren buenos resultados, detectar las posibles causas e implementarlos en otros estados. De hecho, algunas disposiciones y diseños institucionales han sido creados primero en una entidad federativa, y después trasladados a otras entidades. Así, algunos elementos del diseño de los PJE podrían encontrarse en la Constitución federal, mientras que otros podrían quedar en el ámbito de libertad configurativa de los congresos locales.

Por ejemplo, el principio de paridad de género como criterio de ingreso y para integrar órganos jurisdiccionales, tales como los tribunales superiores de justicia, sus respectivas salas, y los juzgados, podría ser incorporado al artículo 116 constitucional, por lo que resultaría obligatorio para todas las entidades federativas, tal y como sucede con los poderes legislativos y ejecutivos. Igualmente, la carrera judicial podría ser establecida expresamente en el artículo 116 de la Constitución federal, mientras que el diseño específico quedaría bajo el ámbito de libertad configurativa de cada entidad. Asimismo, se podría establecer la obligación en el mismo artículo de establecer en las constituciones locales una garantía presupuestal para los PJE, mientras que el mecanismo específico seleccionado (porcentaje mínimo del presupuesto de egresos del Estado, prohibición de reducir el presupuesto respecto al otorgado en el ejercicio anterior, entre otros) pudiese quedar a discreción de las legislaturas locales.

En cuanto a la función presupuestaria del Parlamento, observamos que algunas reformas constitucionales han ido acompañadas de obligaciones dirigidas a los congresos federal y locales para asignar recursos para su implementación. En ese sentido, la Cámara de Diputados ha tenido y podría tener una participación fundamental en la instrumentación de diversas legislaciones de alcance nacional, tales como el reciente Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares, cuyo régimen transitorio contiene la obligación de los poderes legislativos de destinar recursos para su implementación.

Finalmente, es posible establecer mecanismos formales de diálogo y coordinación entre cada cámara del Congreso de la Unión y los

tribunales superiores de justicia de las entidades federativas. Por ejemplo, el régimen transitorio de la reforma penal de 2008 y de la justicia civil y familiar de 2017 creó un órgano para dar seguimiento a su implementación que cuenta con la participación de representantes del poder legislativo federal, pero no respecto a la reforma laboral también de 2017.

En suma, se encontró que el Congreso de la Unión puede contribuir al desarrollo de los poderes judiciales mediante tres vías:

1) Legislativa: mediante reformas a los artículos 17, 116, fracción III y 122, fracción IV, de la CPEUM, o a través de reformas a leyes como la Ley de Amparo, la Ley de Coordinación Fiscal, la legislación procesal en materias civil, familiar y penal, e incluso a ciertos artículos transitorios.

2) Presupuestal: mediante la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, en particular derivado del artículo Sexto transitorio del decreto por el que se expide el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares, que obliga a destinar presupuesto para su implementación.

3) Control financiero: derivado del seguimiento a la implementación del Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares y al ejercicio de los recursos destinados a ello, de conformidad con el artículo Séptimo transitorio del decreto previamente mencionado.

Finalmente, se puntualiza que el Congreso de la Unión es uno más de los órganos facultados para coadyuvar al desarrollo de los poderes judiciales locales, ya que los ejecutivos y legislativos de las entidades federativas cuentan con un papel preponderante para el adecuado funcionamiento de la justicia local. Además, toda reforma a los sistemas de impartición de justicia requiere de una articulación con otros sistemas, tales como los de procuración de justicia, anticorrupción, educativo, entre otros. En suma, se busca ofrecer alternativas para que el Congreso de la Unión contribuya a la satisfacción del derecho de acceso a la justicia para todas las personas.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- Auditoría Superior de la Federación. *Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Subsidios a las Entidades Federativas para la Implementación de la Reforma al Sistema de Justicia Laboral. Auditoría de Cumplimiento: 2021-A-21000-19-0353-2022*. México: 2022.
- Bonilla López, Miguel. “Sobre ‘federalismo judicial’”. En Ricardo Alfredo Sodi Cuéllar (coord.). “*Qué le toca a quién*”. *1er Congreso Nacional Federalismo Judicial, Memoria*. Ciudad de México: Poder Judicial del Estado de México-Tirant lo Blanch, 2022.
- Bustillos, Julio. “Federalismo judicial constitucional: el proceso de aceptación de la procedencia del amparo federal contra el amparo local”. *Cuestiones Constitucionales*, n.º 26, (enero-junio 2012): 37-57.
- Cámara de Diputados. *Las Constituciones de México 1814-1991*, 2.^a ed. Distrito Federal: LV Legislatura, 1991.
- Cárdenas Gracia, Jaime. “El Poder Judicial de la Federación vs. Poderes judiciales de las entidades federativas”. En Ricardo Alfredo Sodi Cuéllar (coord.). “*Qué le toca a quién*”. *1er Congreso Nacional Federalismo Judicial, Memoria*. Ciudad de México: Poder Judicial del Estado de México-Tirant lo Blanch, 2022.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. *Recursos públicos asignados al Sistema de Justicia Penal Acusatorio, nota informativa 014/2016*. México: Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, 23 de junio de 2016.
- Centro de Investigación y Docencia Económicas. *Diálogos por la justicia cotidiana. Diagnósticos conjuntos y soluciones*. México: 2016.
- Cervantes Gómez, Juan Carlos. *Derecho parlamentario. Organización y funcionamiento del Congreso*. Serie Roja. México: Cámara de Diputados, LXI Legislatura, 2012.
- Collí Ek, Víctor. “Federalismo judicial en México. Definiciones, evolución e interpretación constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”. En *El Poder Judicial de la Federación y los grandes temas del constitucionalismo*. Ciudad de México: Secretaría de Cultura-INEHRM-Senado de la República, 2017.

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. “Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas”. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 445, 5 de diciembre de 2013.
- Consejo de Derechos Humanos. “Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados”. A/HRC/17/30/Add.3, 18 de abril de 2011.
- De Dienheim Barriguete, Cuauhtémoc Manuel. “El federalismo judicial y el control de la constitucionalidad en México”. En Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Rogelio Flores Pantoja (coords.). *La Constitución y sus garantías. A 100 años de la Constitución de Querétaro de 1917: Memoria del XI Encuentro Iberoamericano y VIII Congreso Mexicano de Derecho Procesal Constitucional*. México: Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2017.
- Diario Oficial de la Federación.
- Eraña Sánchez, Miguel. *Derecho parlamentario orgánico. Claves para ser un buen legislador en México*. México: Porrúa-Senado de la República, LXII Legislatura, 2013.
- Fix-Zamudio, Héctor. “El Poder Judicial en la Constitución Federal de 1824”. En Diego Valadés y Daniel Armando Barceló Rojas (coords.). *Examen retrospectivo del sistema constitucional mexicano. A 180 años de la Constitución de 1824*. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.
- Fix-Zamudio, Héctor y Héctor Fix-Fierro. *El Consejo de la Judicatura*. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996.
- Gaceta del Senado.
- Gaceta Parlamentaria.
- González Domínguez, Pablo. “El nuevo marco de la relación entre el Derecho Internacional y el Derecho Nacional en México”. En Suprema Corte de Justicia de la Nación. *La Reforma Constitucional en Derechos Humanos: Una década transformadora*. México: Dirección General de Derechos Humanos, 2021.
- Hernández, María del Pilar. “Del federalismo judicial”. *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia* 1, n.º 2, (julio-diciembre 2003): 227-248.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. “El gasto público frente a los resultados en seguridad pública y justicia”. *En Números*,

- Documentos de Análisis y Estadísticas* 1, n.º 14, (julio-septiembre 2018).
- , *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2022*, México, 8 de septiembre de 2022.
- , *Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2022*, México, 27 de octubre de 2022.
- Lara Chagoyán, Roberto. “Federalismo judicial y la ‘anomalía’ del amparo directo”. En Ricardo Alfredo Sodi Cuéllar (coord.). *“Qué le toca a quién”. 1er Congreso Nacional Federalismo Judicial, Memoria*. Ciudad de México: Poder Judicial del Estado de México-Tirant lo Blanch, 2022.
- López Sáenz, Emanuel. *La justicia constitucional local en México: un estudio de derecho comparado. Hacia la reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para su consolidación*. México: Cámara de Diputados, LXIV Legislatura, 2019.
- Manweller, Mathew. “The Roles, Functions, and Powers of State Courts”. En Sean Hogan (ed.). *The Judicial Branch of State Government: People, Process, and Politics*. California: Bloomsbury Academic, 2006.
- Martínez Ramírez, Fabiola. “La internacionalización del derecho y el control de convencionalidad. A diez años de la reforma en materia de derechos humanos”. *Quórum Legislativo*, n.º 134 (junio de 2021): 423-456.
- México Evalúa. *Independencia y buen gobierno de los poderes judiciales. Volumen I, Análisis normativo del diseño y funciones de los consejos de la judicatura*. Ciudad de México: 2021.
- Natarén Nandayapa, Carlos. “1824-2004: 180 años de evolución del Poder Judicial en México”. En Diego Valadés y Daniel Armando Barceló Rojas (coords.). *Examen retrospectivo del sistema constitucional mexicano. A 180 años de la Constitución de 1824*. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.
- Ríos, Julio y Luis Fernando Soto. “Instituciones judiciales subnacionales en México, 1917- 2014”. *Colombia Internacional*, n.º 91 (2017): 243-263.
- Ríos Figueroa, Julio. “El gobierno del Poder Judicial y la carrera judicial en México, 1917-2017. Apuntes para una historia socio-política”.

- En Francisco Alberto Ibarra Palafox, Pedro Salazar Ugarte y Gerardo Esquivel (coords.). *Cien ensayos para el centenario. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, t. 4 Estudios políticos*. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017.
- Sodi Cuéllar, Ricardo Alfredo (coord.). “*Qué le toca a quién*”. *1er Congreso Nacional Federalismo Judicial, Memoria*. Ciudad de México: Poder Judicial del Estado de México-Tirant lo Blanch, 2022.
- Villacaña Estrada, Abel. “El federalismo judicial mexicano”. En Diego Valadés y Daniel Armando Barceló Rojas (coords.). *Examen retrospectivo del sistema constitucional mexicano. A 180 años de la Constitución de 1824*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.