

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
FACULTAD DE DERECHO**

**DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO  
ESPECIALIDAD EN DERECHO CONSTITUCIONAL**

**“REFLEXIONES SOBRE EL FEDERALISMO JUDICIAL”  
TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE ESPECIALISTA  
EN DERECHO CONSTITUCIONAL PRESENTA EL ALUMNO  
RODRIGO MAURICIO ZERÓN DE QUEVEDO.**

**ASESOR: DR. JOEL CARRANCO ZÚÑIGA.**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## **REFLEXIONES SOBRE EL FEDERALISMO JUDICIAL**

INTRODUCCIÓN.....	I
-------------------	---

### **CAPÍTULO PRIMERO MARCO TEÓRICO REFERENCIAL**

I. Características generales del sistema federal.....	1
II. Los órganos de gobierno en los estados federados.....	8
III. La impartición de justicia dentro de los sistemas federales.....	11
a) Autonomía de los estados federados e impartición de justicia.....	13
b) Control constitucional federal y local.....	15

### **CAPÍTULO SEGUNDO PROCESO HISTÓRICO DE CENTRALIZACIÓN JUDICIAL EN MÉXICO**

I. La Constitución Federal de 1824.....	23
II. Constituciones centralistas de 1836 y 1843.....	23
III. ¿El triunfo del federalismo? Acta de Reformas de 1847 y Constitución Federal de 1857.....	25
V. Constitución de 1917.....	33

### **CAPÍTULO TERCERO SITUACIÓN ACTUAL DEL “FEDERALISMO JUDICIAL” EN MÉXICO**

I. Ausencia de definitividad de las resoluciones judiciales estatales.....	45
II. Intervención de los tribunales estatales en la defensa de la Constitución.....	50
III. Breve análisis sobre la situación actual de los poderes judiciales de las entidades federativas.....	53

a) Reforma constitucional al sistema de administración de justicia penal.....	63
---	----

## **CAPÍTULO CUARTO RUMBO AL FEDERALISMO JUDICIAL**

I. El deber ser del sistema federal de administración de justicia.....	70
II. Problemas que afectan el proceso de reversión del centralismo judicial.....	80
a) Formales	
1. Sistema de designación de jueces y magistrados locales.....	80
2. Garantías de independencia y autonomía.....	83
3. Falta de debida preparación.....	84
b) Sustanciales	
Artículos 14 y 16 constitucionales.	
Garantías individuales de legalidad y seguridad jurídica.....	89
III. El control difuso de la constitucionalidad y la aplicación del precedente obligatorio.....	92
CONCLUSIONES.....	105
BIBLIOGRAFIA.....	111

## INTRODUCCIÓN

El sistema federal actualmente implementado en nuestro país dista mucho de adecuarse a su concepción doctrinal clásica, pues por diversos factores, algunos de ellos examinados en este ensayo, tendió a centralizar el ejercicio del poder público, rebasando la realidad a las proyecciones teóricas.

Aun cuando tal fenómeno está plenamente identificado y se conocen sus implicaciones poco se ha hecho para repararlo por cuanto se refiere a la administración de justicia.

La posibilidad de impugnar vía juicio de amparo un sinnúmero de actos judiciales, ha ocasionado que el Poder Judicial de la Federación se erija como la última instancia en la inmensa mayoría de las controversias jurisdiccionales que se suscitan en nuestro país, aun cuando se trate de la aplicación de legislación estatal y de negocios de poca importancia y trascendencia jurídica.

Desde el siglo XIX se reconoció la procedencia del amparo en negocios judiciales, criterio con el que inició un proceso de centralización de la justicia que perduró aun con la expedición de la Constitución de 1917, en cuyos debates se advirtió que ese fenómeno nulificaba la justicia local y socavaba la autonomía de los Estados; sin embargo, como lo explican diversos autores, el Constituyente optó por continuar reduciendo la autoridad judicial de las entidades federativas ante la falta de autonomía de los jueces locales y bajo el argumento de

## II

que el amparo judicial, como garantía de la justicia, formaba parte de la conciencia jurídica en nuestro país y que su supresión implicaría privar al pueblo de un importante medio de defensa.

Entonces, el sentido de la decisión asumida, como lo hace ver Gudiño Pelayo<sup>1</sup>, fue producto de la inmadurez política de los Estados, caracterizada por la falta de independencia de los juzgadores estatales frente a los gobernadores, determinación que inhibió el desarrollo institucional de la administración de la justicia estatal.

Esto es, al optar por el centralismo judicial sin la previsión de algún mecanismo para atenuarlo, se depositó en el Poder Judicial de la Federación la función de conocer en última instancia de cualquier asunto de carácter jurisdiccional, como respuesta a la desconfianza generada por la justicia local entre los gobernados.

Esa fue la única solución que por muchos años se adoptó para contrarrestar la falta de credibilidad de los justiciables en las autoridades judiciales de sus entidades y sus efectos se resienten en la actualidad.

Los tribunales integrantes del Poder Judicial de la Federación se encuentran saturados de asuntos, lo que implica rezago en las tareas de impartición de justicia en perjuicio de lo dispuesto por el artículo 17 constitucional. Para abatir la demanda desmedida de los servicios de

---

<sup>1</sup> GUDIÑO PELAYO, José de Jesús; “La jurisdicción de amparo y la independencia del juez local”, en Derecho Procesal Constitucional; FERRER MACGREGOR, Eduardo (coordinador); Tomo I; 4ª ed.; Editorial Porrúa; México; 2003; p. 774.

### III

los tribunales judiciales federales se ha incrementado notoriamente su número<sup>2</sup> a un ritmo que parece insostenible.

El crecimiento de la judicatura federal y la instrumentación de un sistema de carrera judicial contrastan con el poco desarrollo que han tenido los sistemas de impartición de justicia estatales.

Aunque parezca paradójico, los avances que se han logrado para fomentar la autonomía e independencia de los tribunales estatales derivan, en la mayoría de los casos, de iniciativas asumidas por las autoridades federales, prueba de ello es que se tuvieron que introducir en el artículo 116 constitucional garantías mínimas a favor de los integrantes de las judicaturas locales y son varias la ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en que se han tutelado esos derechos.

El desarrollo hasta ahora alcanzado en el ámbito estatal no es de tal manera significativo como para pensar que es momento de revertir el proceso de centralización judicial y prever un escenario idéntico al regulado por el texto constitucional de 1824, donde las resoluciones de los órganos judiciales de los Estados gozaban de definitividad.

La reversión debe ser paulatina, pues antes de optar por el pleno federalismo judicial se debe generar confianza en la actividad

---

<sup>2</sup> De 1951 a enero del 2000 el número de órganos que imparten justicia integrantes del Poder Judicial de la Federación ha aumentado en 711%.

#### IV

jurisdiccional que desarrollan órganos diversos a los judiciales federales.

En la medida en que los gobernados estén convencidos de que los conflictos jurisdiccionales de los que son parte se resuelven con apego a la ley y sin influencias de otra índole, entonces disminuirá la demanda de intervención del Poder Judicial de la Federación.

En ese sentido, la efectividad del federalismo judicial, donde impere la definitividad de las resoluciones judiciales estatales, sólo será viable hasta que se genere el citado ambiente de confianza en las autoridades que imparten la justicia ordinaria.

La confianza en las funciones que desempeña un órgano jurisdiccional está condicionada a diversos factores, entre los que se encuentran el sistema a través del cual es designado su titular, su proclividad a la corrupción y el nivel de preparación que se le exija.

La presente investigación pretende abordar la citada problemática partiendo de la precisión de principios teóricos para después confrontarlos con la situación actual de la administración de justicia en nuestro país, con la finalidad de evidenciar que el sistema vigente tiene rasgos que no son propios de un auténtico federalismo judicial.

Además, se proponen algunas soluciones tendentes a hacer efectiva la autonomía de los tribunales estatales, todas ellas derivadas de la idea de generar la anhelada confianza en dichos órganos

V

judiciales que, paulatinamente, permita que sus decisiones adquieran, en los casos que lo ameriten, la definitividad necesaria.

## **CAPÍTULO PRIMERO MARCO TEÓRICO REFERENCIAL**

**Sumario.** I. Características generales del sistema federal. II. Los órganos de gobierno en los estados federados. III. La impartición de justicia dentro de los sistemas federales. a) Autonomía de los estados federados e impartición de justicia. b) Control constitucional federal y local.

### **I. Características generales del sistema federal**

El término federal proviene del latín *foedus* que se traduce al español como alianza, pacto, unión o asociación.

El Diccionario de la Real Academia Española define federación como la acción de federar y como el organismo, entidad o Estado resultante de dicha acción<sup>1</sup>, mientras que el término federalismo lo identifica como el espíritu o sistema de confederación entre corporaciones o Estados<sup>2</sup>.

La misma fuente nos proporciona una definición del Estado Federal que atribuye a aquel compuesto por estados particulares cuyos poderes regionales gozan de autonomía e incluso de soberanía para su vida interior<sup>3</sup>.

Generalmente se ha empleado el concepto federal para identificar alianzas conjuradas entre los hombres y los pueblos con la finalidad de alcanzar fines comunes y superiores.

Como forma de organización del Estado, la concepción contemporánea del sistema federal encuentra su origen en la experiencia de las trece colonias inglesas en Norteamérica las cuales, después de lograr su independencia y ante el fallido intento de erigir una confederación, decidieron distribuir el ejercicio del poder público entre estados federados autónomos y un gobierno nacional.

La decisión mayoritaria del pueblo de los ahora Estados Unidos de América de ratificar la Constitución aprobada el 17 de septiembre de

---

<sup>1</sup> REAL ACADEMIA ESPAÑOLA; Diccionario de la Lengua Española; tomo 5; 22ª ed.; Argentina; 2001; p. 708.

<sup>2</sup> Idem.

<sup>3</sup> Ibídem, p. 670.

1787 repercutió de manera determinante en la visión que se tenía sobre la organización del Estado en occidente pues la concepción unitaria de ese ente dejó de ser suficiente para explicar los sucesos acaecidos en la realidad.

Fueron diversos los factores que incidieron en la constitución del estado federal norteamericano resultando conveniente destacar algunos de ellos para comprenderlo en su real dimensión.

En principio no debe perderse de vista que durante la época de dominación inglesa cada una de las trece colonias de Norteamérica era independiente, sus vínculos no eran formales, compartían lengua, cultura y metrópoli pero no legislación ni instituciones<sup>4</sup>.

Una primera manifestación de la necesidad de unificación en las citadas colonias surge del Primer Congreso Continental de Filadelfia de 1774, donde se advierte la existencia de problemáticas y rasgos de identidad comunes. Tal reunión no tuvo autoridad alguna pero produjo el acercamiento de las partes y la conciencia de unidad.

Posteriormente, en mayo de 1776 el Segundo Congreso Continental destacó la necesidad de alcanzar la independencia de la metrópoli y de que cada colonia adoptara gobiernos propios de manera permanente. Este congreso dio origen al Congreso de los Estados Unidos, órgano que el 7 de junio de 1776 designó dos comités, uno encargado de la redacción de la declaración de independencia y el otro como redactor del plan de confederación.

Destacan los historiadores que en ese momento se vivían momentos de profundo tono nacionalista y que la idea de soberanía inspiraba el ánimo de cada uno de los estados nacientes<sup>5</sup>, de ahí que se rechazara el proyecto de Confederación de Benjamín Franklin conforme al cual se instituiría un gobierno congresional con un comité ejecutivo encargado de los asuntos de interés general de los estados confederados, de conducir la diplomacia y de administrar las finanzas.

Sin embargo, debido a las propias características del movimiento revolucionario (igualdad social, derechos naturales, poder público limitado y orgánicamente eficaz) surgieron propuestas de integrar un

---

<sup>4</sup> Cfr. DIEZ DE URDANDIVIA FERNÁNDEZ, Xavier; "El Sistema Federal Mexicano"; 1ª ed.; Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, A.C.; México; 2003; pp. 25 y ss.

<sup>5</sup> Idem.

Congreso Nacional de elección popular con facultades de control sobre las colonias.

Surgen así los Artículos de la Confederación donde se constituye el Congreso que actuaba en nombre de los estados unidos y tenía competencia para actuar en las siguientes materias: guerra y paz, fuerzas terrestres y navales, tratados y alianzas, derecho de presa, delitos cometidos en altamar y en ríos navegables, disputas entre estados miembros, acuñación de moneda, endeudamiento público, asuntos relacionados con indios, correo, pesas, medidas, defensa y bienestar de los Estados Unidos<sup>6</sup>.

Por su parte, a los estados confederados asistían facultades relativas a la regulación y gobierno de asuntos internos siempre y cuando no interfirieran en las materias reguladas por los Artículos de la Confederación.

La Confederación no fue suficiente para producir la unión sólida de los estados nacientes y para 1786 se percibió la necesidad de revisar su estructura. El 25 de mayo de 1787 quedó formalmente integrada la Convención Constitucional que, a fin de cuentas, produjo una nueva constitución donde se reconoció la existencia de un gobierno nacional supremo con expresiones legislativas, ejecutivas y judiciales.

Para el 17 de septiembre de 1787 concluyó el trabajo de la citada Convención y aún restaba que el pueblo ratificara su resultado o bien optara por la integración de estados independientes, decisión en la que incidió de manera definitiva las cartas de Plubio, cuya recopilación constituye una obra clásica de la ciencia política denominada “El Federalista”.

El documento solemne fue ratificado, sentando las bases que a continuación se enumeran:

- a) Principio de la supremacía constitucional.
- b) Principio de poderes exclusivos, concurrentes y reservados (distribución de competencias entre los gobiernos federal y estatales), y
- c) Principio de reciprocidad conforme al cual los actos oficiales de cada Estado gozan de validez en los otros y ante la Unión y los

---

<sup>6</sup> Artículos V y IX de la Confederación; *Artículos de la Confederación* en “El Federalista”; 2ª reimp.; Fondo de Cultura Económica; México; 2006; pp. 382 a 385.

ciudadanos tienen garantizados sus derechos en todo el territorio.

Conviene destacar que el éxito de la Constitución Norteamericana se debe a que, a pesar de las profundas diferencias económicas, geográficas, religiosas, sociales y raciales entre las colonias, logró aglutinarlas de manera eficaz respetando la identidad y la autonomía política y normativa de cada una de las partes.

Los elementos históricos hasta ahora reseñados son útiles para destacar un aspecto esencial del origen y finalidad del Federalismo, que como forma de organización del Estado parte del pleno reconocimiento de la coexistencia de distintos grupos sociales y la convicción de que pueden organizarse para conformar órdenes más amplios, es decir, visualizar a la Nación tomando en cuenta su unidad y su diversidad<sup>7</sup>.

Comenta Faya Viesca que el federalismo es el resultado de la unión de entidades autónomas y no el resultado de una unidad disolvente de esas autonomías, pues las entidades federadas no renuncian a continuar enriqueciendo sus propias raíces y, a su vez, fortalecen el espíritu nacional<sup>8</sup>.

Tales características determinan el concepto que algún sector de la doctrina otorga al Estado Federal, identificándolo como la entidad que se crea a través de la composición de estados que antes estaban separados, es decir, como producto de un proceso centrípeta<sup>9</sup>.

Sin embargo, esa concepción del Estado Federal no debe adoptarse como universal, pues fenómenos sociales radicalmente opuestos a los acontecidos durante la Constitución de los Estados Unidos de América también han dado lugar a federaciones.

Basta hacer referencia al caso de la federalización de nuestro país, cuyo proceso histórico está lejos de identificarse con la simple idea de unificación de autonomías.

Por el contrario, la unidad formal configurada por el reino de la Nueva España se fraccionó para reconocer la autonomía de las regiones

---

<sup>7</sup> Cfr. FAYA VIESCA, Jacinto; "El Federalismo Mexicano"; Editorial Porrúa; 2ª ed.; México; 2004; pp. 3 y ss.

<sup>8</sup> Idem.

<sup>9</sup> Comparte esta concepción Ignacio Burgoa Orihuela. "Derecho Constitucional Mexicano"; Porrúa; México; 1984; p. 403.

que la conformaban territorialmente, dando lugar a los estados que, al unirse, integrarían la República Federal<sup>10</sup>.

A partir de fenómenos como el anunciado surge otra concepción del régimen federalista que parte del principio de descentralización de la vida política, administrativa, económica, social y cultural<sup>11</sup>.

Ilustres juristas e historiadores se han dedicado a la tarea de desentrañar y analizar las razones que llevaron al Constituyente a optar por la instauración de un sistema federal en nuestra nación y todavía perdura la polémica entre los seguidores de las ideas de Miguel Ramos Arizpe y de Fray Servando Teresa de Mier.

Al respecto resulta oportuno efectuar una breve consideración de índole práctico útil para el desarrollo del apartado que nos ocupa:

Es imposible pronunciarse sobre lo acertado o desacertado de la determinación asumida, lo cierto es que por diversas razones el Estado Federal ha perdurado en nuestro país, mientras que las épocas centralistas fueron breves y en tiempos de inestabilidad, circunstancias que hacen difícil su valoración objetiva.

Indiscutiblemente, las condiciones actualizadas en México cuando se implementó la república federal son distintas a las que dieron origen a los Estados Unidos de América y el grado de autonomía de las provincias no se asemeja al desarrollo que alcanzaron las 13 colonias norteamericanas.

Sin embargo, no debe perderse de vista que, a fin de cuentas, existe un elemento sociológico común que justifica la implementación del sistema federal y que tiene que ver con el sentimiento de identidad nacional y las diferencias económicas, culturales, geográficas y sociales entre las regiones que componen el territorio mexicano.

No debe perderse de vista que el Federalismo como forma de organización del Estado parte del pleno reconocimiento de la coexistencia de distintos grupos sociales y la convicción de que pueden organizarse para conformar órdenes más amplios.

---

<sup>10</sup> La doctrina reconoce como origen de este proceso a la creación de las diputaciones provinciales en la Constitución de Cádiz de 1812, que ejercían facultades propias de gobierno en territorios determinados.

<sup>11</sup> Cfr. AGUIRRE SALDÍVAR, Enrique; "Los retos del derecho público en materia de federalismo"; Universidad Nacional Autónoma de México; México; 1997; pp. 73 y 74.

Entonces, en lugar de distraer la atención en la defensa de puntos de vista irreconciliables de origen, consideramos de mayor utilidad destacar el citado aspecto positivo del Federalismo y concentrar nuestra atención en su materialización efectiva que permita arribar en algún momento al escenario de coexistencia armónica entre autonomías locales y el interés nacional.

Lo hasta aquí reseñado permite concluir que no es tarea sencilla identificar al Federalismo con una idea universal, pues se trata de una institución que responde a distintas realidades, de ahí que se llegue a conceptualizar empleando notas distintivas del país que se emplee como referencia.

En ese sentido, Francisco Fernández Segado<sup>12</sup> sostiene que debido a su complicada construcción y a su estrecha relación con las cambiantes situaciones históricas el Estado Federal es una formación estatal cuya esencia y peculiaridad debe captarse en cada caso concreto. Explica que la imagen de ese tipo de Estado debe construirse desde una consideración histórico pragmática antes que desde una perspectiva abstracta.

Sin embargo, el propio ejercicio doctrinal nos permite intentar arribar a un concepto más o menos general que abarque aquellos caracteres que diferencian al Estado Federal de cualquier otro.

Con esa finalidad, se destacan las siguientes características propias de aquellos Estados donde rige el sistema federal:

1. Diversidad, como reconocimiento de las diferencias entre las partes que integran la Unión. “El federalismo, lejos de imponer una visión uniforme, admite las diferentes realidades geográficas, sociales, políticas y económicas de sus socios, influyendo en la integración del mosaico jurídico e institucional del Estado”<sup>13</sup>.

Explica Enrique Aguirre Saldívar que la diversidad es una característica esencial del sistema federal que incluso le impide su identificación con un modelo único e invariable.

---

<sup>12</sup> FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco; “El Federalismo en América Latina”; México; UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Centro de Estudios Constitucionales México-Centroamérica; 2003; pp. 1-2.

<sup>13</sup> AGUIRRE SALDÍVAR, Enrique; op. cit; p. 77.

2. Distribución del poder. La naturaleza misma del federalismo implica la distribución del poder, la cohabitación de órdenes gubernamentales, uno federal al que se encomiendan las cuestiones de interés general para la Unión como la defensa, seguridad nacional, relaciones exteriores, moneda comercio, etcétera; y otros locales competentes para conocer de materias de interés inmediato para las comunidades.

3. Definición de competencias. La coexistencia de órdenes de gobierno conlleva la necesidad de una distribución constitucional de competencias, aspecto donde reside, según Lowenstein y Zppelius<sup>14</sup>, la clave estructural y funcional del Estado Federal. Cabe destacar que las competencias encomendadas al poder nacional y a los poderes locales se ejercen autónomamente y no atienden a un principio de jerarquía.

4. Constitución. En un documento solemne se establece la coexistencia de los órdenes gubernamentales federal y locales. Siguiendo las ideas de Hans Kelsen, José Ramón Cossío Díaz<sup>15</sup> destaca que en todo sistema federal es necesaria una Constitución que determine los ámbitos normativos y las competencias de los órdenes parciales y los integre de manera unitaria.

5. Autonomía. Cada una de las entidades federativas goza de autonomía que se traduce en la posibilidad de dictar su propia normatividad incluyendo su Constitución, crear sus instituciones y elegir a sus autoridades locales, que ejercen el poder público en los asuntos de su competencia sin estar subordinadas a las autoridades federales.

6. Participación. Las entidades federativas participan en la toma de decisiones de interés nacional, ya sea de manera permanente a través de sus representantes en el órgano legislativo federal, o intermitentemente, cuando se les consulta para algún caso específico, verbigracia, en una reforma constitucional federal.

A partir de las características destacadas y como un mero ejercicio doctrinal se propone la siguiente definición del Estado Federal:

Es aquel que se constituye mediante la decisión fundamental de prever diversos órdenes de gobierno coexistentes, con competencias

---

<sup>14</sup> Citados por AGUIRRE SALDIVAR, Enrique; op. cit.; pp.79.

<sup>15</sup> COSSÍO DÍAZ, José Ramón; "Artículo 105", Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada; t. II; UNAM-Porrúa; México; 1995; p. 1034.

definidas que se ejercen de manera autónoma, dando origen a una distribución del poder público entre el gobierno nacional y los estados federados, donde estos últimos participan en la constitución de la voluntad general. Además, resulta necesario destacar que es presupuesto del sistema federal admitir las diferentes realidades geográficas, sociales, políticas y económicas de los miembros de la Unión y generar un interés nacional que las aglutine.

## **II. Los órganos de gobierno en los estados federales.**

Como ya quedó expuesto, toda Federación implica la coexistencia de órdenes de gobierno diferenciados entre sí y con competencias delimitadas, presentando por una parte el estatuto constitucional de los poderes federales y, por la otra, el estatuto constitucional de los estados miembros.

Ante la necesidad de respetar las diferencias entre los estados miembros es necesario que se garantice su autonomía y libertad dentro de los márgenes delimitados en el pacto federal.

*“La forma como los Estados aseguran su vida institucional es mediante unas determinadas competencias consagradas en la Constitución Federal, y mediante el derecho que se reservan a promulgar sus propias Constituciones<sup>16</sup>”.*

Debido al principio de supremacía constitucional los citados ordenamientos fundamentales locales están subordinados al Pacto Federal, criterio que es reconocido dentro de nuestro sistema jurídico, tal como se demuestra con la siguiente tesis de jurisprudencia<sup>17</sup>:

**“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES PROCEDENTE PARA IMPUGNAR CONSTITUCIONES LOCALES, AL SER ÉSTAS, NORMAS DE CARÁCTER GENERAL Y ESTAR SUBORDINADAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. De lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se desprende que la Suprema Corte de Justicia de la Nación es el único órgano judicial competente para conocer de las acciones de inconstitucionalidad con el objeto de resolver la posible**

<sup>16</sup> FAYA VIESCA, Jacinto; op. cit.; p. 140.

<sup>17</sup> Tesis P./J. 16/2000 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XIII, marzo de 2001, página 447.

*contradicción entre normas de carácter general expedidas, entre otros, por los órganos legislativos estatales, y la Constitución Federal. Ahora bien, de lo anterior no se advierte que el Órgano Reformador de la Constitución haya excluido de este medio de control constitucional a las normas que conforman una Constitución Local, ni tampoco se desprende que exista razón alguna para hacerlo así; antes bien, en el precepto constitucional en cita se establece que la acción de inconstitucionalidad procede contra normas generales, comprendiéndose dentro de dicha expresión a todas las disposiciones de carácter general y abstracto, provenientes de órganos legislativos. Además, estimar que las Constituciones de los Estados de la República no pueden ser analizadas por esta vía, implicaría que estos ordenamientos locales pudieran escapar del control abstracto de su subordinación con respecto a la Constitución Federal, lo cual es inadmisibles, pues conforme al contenido de los artículos 40, 41 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este ordenamiento es la Ley Suprema de toda la Unión y si bien los Estados son libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, sus Constituciones "en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal". Por tanto, si el Poder Reformador de la Constitución estableció la acción de inconstitucionalidad como medio de control abstracto, con el objeto de analizar la regularidad de las normas generales subordinadas al Pacto Federal, y entre éstas se encuentran expresamente las Constituciones Locales, es claro que sí procede la vía de referencia."*

Tal subordinación permite la homogenización de instituciones en los estados miembros de la Federación.

En ese sentido, el artículo IV, sección 4, de la Constitución de los Estados Unidos expresamente sostiene:

*"Sección 4. Los Estados Unidos garantizarán a todo Estado comprendido en esta Unión una forma republicana de gobierno y protegerán a cada uno en contra de invasiones, así como contra los disturbios internos, cuando lo soliciten la legislatura o el ejecutivo (en caso de que no fuese posible reunir a la legislatura)<sup>18</sup>."*

---

<sup>18</sup> Constitución de los Estados Unidos en "El Federalista"; op. cit.; p. 394.

De la transcripción anterior se advierte, además de la garantía federal, la decisión del Constituyente Norteamericano de imponer la forma republicana de gobierno en cada entidad federativa.

La norma fundamental de Alemania prevé una disposición similar, pues ordena que los estados miembros (länder) se constituyan conforme a los principios de gobierno republicano, democrático y social.

La Constitución de Suiza consigna la obligación de los cantones de garantizar en sus constituciones el ejercicio de los derechos políticos de acuerdo a las formas republicanas.

Nuestra Constitución Política también impone a los estados miembros lineamientos en la configuración de su gobierno local. Así, el primer párrafo del artículo 41 de ese ordenamiento prevé:

*“Artículo 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal”.*

Como se lee, de este precepto deriva la obligación de los Estados de la República de darse una norma fundamental donde se establezcan sus poderes públicos locales, asimismo, se advierte el principio de hegemonía de la Constitución Federal cuando se precisa que las locales no deben contravenirla.

Por su parte, el artículo 115 constitucional ordena que los Estados adopten en su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo.

Ahora bien, el numeral 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dice:

*“Artículo 49.- El Suprema Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.  
No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo*

*de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgaran facultades extraordinarias para legislar”.*

En el precepto transcrito se advierte la adopción por parte del Constituyente de un sistema de distribución de poderes de corte presidencial para la Federación, estructura que asumieron los estados miembros para su régimen interior aun cuando no existía precepto constitucional que así lo ordenara, situación que mudó con las reformas publicadas el 17 de marzo de 1987 en el Diario Oficial de la Federación.

A partir de esa modificación al texto constitucional varió lo dispuesto por su artículo 116, primer párrafo, para quedar como sigue:

*“Artículo 116.- El poder público de los Estados se dividirá para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo”.*

El texto transcrito no genera ninguna duda sobre la forma como debe distribuirse el ejercicio del poder público en los Estados.

Lo hasta ahora expuesto evidencia que, de conformidad con el sistema federal impuesto por el Constituyente, nuestro país adopta la división clásica de los poderes tanto federal como locales en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y las funciones de cada uno de ellos atiende a la distribución de competencia cuyos lineamientos quedan establecidos en el texto fundamental.

Por la propia naturaleza jurídica del sistema adoptado, en el ejercicio de tales competencias los poderes locales deben actuar con autonomía, pues no son órganos de gobierno subordinados a las autoridades federales.

### **III. La impartición de justicia en los estados federales.**

En este apartado se abordan dos cuestiones fundamentales para el presente ensayo.

La primera de ellas se refiere a un tema que merece alguna reflexión y que versa sobre el grado de autonomía de los tribunales locales dentro de un sistema federal.

Nuestro sistema jurídico acepta que cualquier resolución emitida por los tribunales de las entidades federativas esté sujeta a la revisión del Poder Judicial de la Federación.

Entonces, ¿son autónomos los poderes judiciales locales?

La validez de las leyes que emiten los poderes legislativos locales y los actos de gobierno del titular del ejecutivo no están sujetos a la opinión del Congreso de la Unión ni a la del Presidente de la República, respectivamente, de ahí que se considere que ejercen su función autónomamente.

Escenario distinto se actualiza tratándose de los actos emitidos por los tribunales superiores de justicia de las entidades federativas que, en todos los casos, carecen de definitividad pues su legalidad puede examinarse por los tribunales del Poder Judicial de la Federación, fenómeno que algunos perciben como la subordinación a un ente superior.

Esa circunstancia deriva del hecho de que al citado Poder Judicial de la Federación se le encomendó la resolución de las garantías constitucionales entonces, está facultado para conocer de la regularidad de cualquier acto de autoridad, ya sea de carácter ejecutivo, legislativo e, incluso, judicial, a la luz de los principios fundamentales.

Sin embargo, tal carácter de garante constitucional y la previsión del principio de legalidad como derecho fundamental de los gobernados, ha provocado que un sinnúmero de juicios de amparo competencia de los tribunales judiciales de la Federación únicamente versen sobre la aplicación de legislación local y no sobre violaciones directas al Pacto Fundamental.

De ahí que se perciba que el amparo en negocios judiciales constituye una instancia más donde se examinan exclusivamente cuestiones de legalidad.

Debe también considerarse que el propio Hans Kelsen sostuvo que los fallos de los tribunales ordinarios no debían ser objeto de la jurisdicción constitucional porque en ellos veía una garantía suficiente de regularidad en atención a la naturaleza de los órganos que los emiten.

Esto es, no debe perderse de vista que a los órganos judiciales se encomienda, fundamentalmente, la función de aplicar la ley para resolver las controversias que se someten a su consideración.

Se trata entonces de órganos altamente especializados en materia jurídica, de ahí la presunción de que ejercen su función apegándose cabalmente al marco normativo, además, en el supuesto de que no lo hagan, las legislaciones instrumentales respectivas instituyen los medios de defensa ordinarios procedentes, sin que sea necesario distraer al tribunal constitucional con el trámite de una instancia más que verse sobre vicios de mera legalidad y no sobre la vulneración directa de los principios fundamentales.

Por otra parte, una de las características destacadas del federalismo es la participación de las entidades federativas en la toma de decisiones de interés nacional, entre ellas, la determinación de qué leyes ordinarias vulneran al pacto federal.

En diversos países de corte federalista se reconoce la participación de los tribunales locales en el control constitucional, circunstancia que atiende a la naturaleza intrínseca del sistema adoptado y refuerza la percepción de autonomía; sin embargo, a pesar de las ventajas que dicha facultad puede generar, en nuestra nación ha sido expresamente prohibida por el máximo tribunal.

#### **a) Autonomía de los estados federados y administración de justicia.**

Del pensamiento de Hamilton<sup>19</sup> plasmado en “El Federalista” se puede advertir que concibió a un Poder Judicial Federal con facultades expresas y a tribunales de los Estados que, por regla general, retendrían la jurisdicción que les asistía hasta el momento de la constitución de la Unión.

El sistema desarrollado proponía que los poderes judiciales locales conocieran, incluso, de controversias federales en jurisdicción concurrente, único supuesto donde se identificó la necesidad de que sus sentencias fueran apelables ante los tribunales nacionales.

---

<sup>19</sup> HAMILTON A., MADISON J. y JAY J.; “El Federalista”; op. cit.; pp. 351 y ss.

Tales ideas dieron origen a lo que la doctrina denomina doble jurisdicción, donde la justicia federal y la justicia local se tramitan y se resuelven por separado.

En contrapartida, hay sistemas federales que optan por la jurisdicción unificada, donde los asuntos litigiosos se resuelven en última instancia en el Poder Judicial Federal, que cuenta con atribuciones para modificar las resoluciones dictadas por los tribunales de los Estados.

Representativo del sistema de jurisdicción unificada es el alemán, donde los tribunales de primera instancia y los intermedios están adscritos a los länder y la instancia suprema (de revisión) son los cinco tribunales supremos de la Federación (civil y penal, laboral, contencioso administrativo, de lo social y el económico administrativo). Generalmente, los recursos contra las resoluciones de los tribunales regionales se interponen ante los tribunales federales; también se debe destacar que los tribunales estatales aplican tanto el derecho federal como el regional<sup>20</sup>.

Esta última posibilidad es criticada por algunos y avalada por otros. Así, por citar un ejemplo Elisur Arteaga Nava<sup>21</sup> sostiene que en los sistemas de jurisdicción unificada, como el nuestro, la autoridad de los tribunales locales es simbólica porque sus resoluciones siempre están expuestas a ser revisadas por la autoridades federales, los juicios no surgen y se concluyen en las entidades federativas pues existe la posibilidad de una instancia ante tribunales cuyos miembros no dependen del Estado.

En ese escenario, explica el autor en comentario, la autoridad local se ve menguada en lo interno y en lo externo “no son tomados ni se toman en serio”, ya que, a fin de cuentas, todo conflicto, sin importar su trascendencia y gravedad, se resuelve con el criterio que en determinado momento convenga a la autoridad federal.

En sentido contrario, un sector de la doctrina destaca que la jurisdicción unificada no es contraria al sistema federal, sino que obedece a la necesidad de otorgar seguridad y uniformidad de los criterios jurisdiccionales, además de que evita las influencias regionales

---

<sup>20</sup> Cfr. VOGUEL, Juan Joaquín; *El Régimen Federal de la Ley Fundamental* en “Manual de Derecho Constitucional”; 2ª ed.; Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A.; España; 2001; p. 661.

<sup>21</sup> ARTEAGA NAVA Elisur; “Tratado de Derecho Constitucional”; Vol. 1; 1ª ed.; Editorial Oxford University Press México, S.A. de C.V.; México; 1999; p. 494.

en la resolución de asuntos locales y se aprovecha la función jurisdiccional como instrumento de unificación jurídica de la nación<sup>22</sup>.

### **b) Control constitucional federal y local**

Dentro del sistema federal impuesto en los Estados Unidos de América se instituyó el control difuso de la regularidad de las normas de carácter general, “(...) los norteamericanos han reconocido a los jueces el derecho de fundamentar sus decisiones sobre la Constitución más bien que sobre las leyes. En otros términos, les han permitido no aplicar las leyes que les parezcan anticonstitucionales”<sup>23</sup>.

Al analizar la necesidad de que el departamento judicial gozara de independencia, Alexander Hamilton<sup>24</sup> sostuvo que esa característica era esencial en una Constitución limitada, donde se prevén prohibiciones para el poder legislativo que sólo pueden mantenerse tácticamente a través de los tribunales cuyo deber es declarar nulos todos los actos contrarios al texto fundamental.

Explicaba que su tesis no implica la superioridad del poder judicial sobre el legislativo, sino que parte de la premisa de que el poder del pueblo es superior a ambos y su voluntad declarada en la Constitución debe preferirse sobre la voluntad de los legisladores plasmada en la ley.

Fácticamente, el control difuso de la Constitución Norteamericana se reflejó por primera ocasión al fallarse el famoso caso *Marbury vs. Madison* en 1803, donde el juez Marshall precisó que el juez debe preferir a la norma fundamental sobre cualquier otra ley pues de lo contrario se pondría en riesgo el principio de supremacía constitucional.

Las características de este tipo de control constitucional son las siguientes:

a) Difuso.- En oposición a concentrado porque la competencia para conocer de la regularidad constitucional de normas generales corresponde a todos los jueces.

---

<sup>22</sup> Cfr. AGUIRRE SALDÍVAR, Enrique; op. cit.; p. 84.

<sup>23</sup> DE TOCQUEVILLE, Alexis; “La Democracia en América”; 2ª ed; 13ª reimp.; Fondo de Cultura Económica; México; 2005; p. 107.

<sup>24</sup> HAMILTON A; MADISON J. y JAY J.; op. cit.; pp. 331 y ss.

b) Incidental.- El problema de constitucionalidad no es la cuestión principal del negocio, sino que surge como accesoria dentro del litigio, de ahí que se resuelva de manera incidental.

c) Especial por sus efectos.- Los efectos de los fallos sólo alcanzan a las partes. Sobre este aspecto conviene destacar que en los sistemas jurídicos del common law se reconoce la obligatoriedad del precedente (doctrina del stare decisis) lo que ocasiona que las determinaciones asumidas sobre la regularidad constitucional de normas generales lleguen a adquirir, relativamente, eficacia erga omnes.

d) Declarativo.- Se limita a clarificar una situación jurídica controvertida.

Ahora bien, aun cuando el control difuso de la constitucionalidad fue un elemento determinante del Federalismo implementado en los Estados Unidos de América, no se trata de una característica común para todas las naciones que han optado por implementar ese sistema político.

Basta recordar que el denominado control concentrado de la constitucionalidad se ha adoptado en naciones federales e, incluso, su primer exponente resaltó su utilidad para hacer efectivo el principio federativo.

En 1931 apareció en Alemania el libro denominado "Der Huter der Verfassung" (La defensa de la Constitución) de Schmitt, quien sostenía que el órgano encargado de la regularidad constitucional debería ser de carácter político, esencialmente el presidente del Reich con apoyo en las facultades extraordinarias que le encomendaba el texto fundamental.

El citado autor alemán consideraba que el hecho de conferir a los tribunales el control del orden supremo implicaría la judicialización de la política y la politización de la justicia. Explicaba que ante una infracción constitucional manifiesta e indudable, el tribunal ejercería una especie de justicia represiva identificando al culpable de los hechos, mientras que en aquellos casos donde la infracción resultara dudosa que, a su juicio, serían la mayoría, se estaba ante una cuestión que no era esencialmente jurídica.

Sostenía que en casos de infracciones dudosas al orden fundamental, el juez estaría facultado para adoptar medidas políticas

que no le corresponden por su propia naturaleza ya que son propias del legislador.

Schmitt sostuvo que toda instancia que resuelve sobre el contenido dudoso de una ley realiza materialmente la función del legislador y que implementar ese tipo de control constitucional sólo era factible en Estados judicialistas, es decir, en naciones donde se somete toda la vida pública al control de los tribunales de justicia.

En réplica a tales ideas, Hans Kelsen publicó la obra denominada ¿Quién debe ser el protector de la Constitución?, donde sostuvo que el órgano encargado de proteger las normas fundamentales debía ser un tribunal especializado.

Como punto inicial de su teoría, Kelsen destacó que el principal objeto de las garantías de la Constitución son las leyes por la relación de correspondencia que como grado inmediatamente inferior guardan respecto del grado supremo.

Consideró a la Constitución como la base indispensable de las normas jurídicas y asiento fundamental del orden estatal, de ahí la importancia de asegurar su plena vigencia mediante el establecimiento de garantías que clasificó en preventivas o represivas y personales u objetivas.

Las garantías preventivas las concibió como aquellas tendentes a advertir la realización de actos irregulares, mientras que las garantías represivas reaccionan contra el acto irregular una vez realizado, pretendiendo impedir la reincidencia, reparar el daño causado e incluso reemplazar la conducta infractora.

Entre las garantías personales incluyó las que velan por la integración regular de los órganos y las que establecen el sistema de responsabilidades de sus integrantes.

Por último, según el autor en comento, las garantías objetivas son la nulidad y la anulabilidad del acto irregular. El acto nulo pretende ser jurídico pero no lo es por su irregularidad, de manera que no es necesario retirarle tal cualidad; mientras que, si la emisión de un nuevo acto es necesario para reparar la violación, entonces, de conformidad con las ideas de Kelsen, se está en presencia de una anulabilidad.

Tal explicación de las garantías objetivas sirvió al jurista austriaco para evidenciar ciertas problemáticas relacionadas con el estado de incertidumbre generado por el hecho de que los gobernados decidieran dejar de observar actos que consideraran irregulares sin que tal circunstancia haya sido reconocida por alguna autoridad; así como otras cuestiones relacionadas con los grados de anulabilidad.

En ese sentido, Kelsen resaltó que era insuficiente la anulabilidad de normas generales a casos concretos (control difuso) porque se provocaba la falta de unidad de las soluciones y la inseguridad ante los criterios discrepantes de los tribunales, de ahí que justificara la centralización del poder para examinar la regularidad constitucional de las normas generales.

Para Kelsen, la anulación del acto inconstitucional es la garantía principal de la Constitución y la más eficaz para alcanzar el estado de regularidad y, según sus ideas, debe encargarse a un órgano de carácter jurisdiccional diferente al Parlamento, sin que esa determinación implicara vulnerar la soberanía del órgano legislativo porque, en principio, la soberanía pertenece a todo el orden jurídico y las normas ordinarias están subordinadas al texto fundamental.

Además, explicó que su propuesta tampoco implicaba ninguna vulneración al principio de separación de poderes que concebía como el reparto de atribuciones entre diversos órganos que tiene como finalidad un control recíproco y no su aislamiento, alcanzando un equilibrio en el que participaba de manera importante la institución de la jurisdicción constitucional.

Kelsen consideraba que el tribunal constitucional debía fungir como un legislador negativo, además ponderó la necesidad de que ese órgano fuera autónomo frente al Parlamento y al gobierno, y que se integrara por un número de miembros reducido porque su misión era puramente jurídica de interpretación constitucional.

Insistió en que el principal objeto de la jurisdicción constitucional debían ser las normas de carácter general y, excepcionalmente, actos de efectos particulares sin incluir los fallos de los tribunales ordinarios porque en ellos veía una garantía suficiente de regularidad en atención a la naturaleza de los órganos que los emiten.

Respecto a la legitimación para instar a la justicia constitucional, Hans Kelsen consideró que lo ideal sería reconocer una acción popular, pero advirtió dificultades prácticas en su implementación, por tanto, optó por reconocer el derecho a hacer valer la inconstitucionalidad de una norma ante el tribunal constitucional a los sujetos siguientes:

a) Las partes en los procedimientos judiciales y administrativos cuando dudaran sobre la regularidad constitucional de una norma aplicada en la controversia. En estos casos, la autoridad administrativa o judicial debía decidir si se presentaba o no la demanda ante el tribunal.

b) En los estados federales reconocía la necesidad de legitimar al gobierno nacional y a los gobiernos estatales para demandar ante el tribunal constitucional la nulidad de actos infractores del sistema de competencias previsto por la Constitución.

c) También podrían demandar la nulidad ante el tribunal constitucional el defensor de la Constitución y minorías calificadas del Parlamento.

El autor en comento destacó que la protección de los límites constitucionales de competencias entre la Federación y los estados miembros es una cuestión políticamente vital en el Estado Federal que da lugar a conflictos que deben solucionarse a través de una instancia objetiva (tribunal constitucional) que los resuelva como problemas jurídicos porque, a fin de cuentas, se trata de violaciones al orden fundamental<sup>25</sup>.

Las ideas reseñadas dieron origen al denominado control concentrado de la regularidad constitucional encomendado a un órgano especializado que, originalmente, se concibió con las siguientes características generales:

1) Órgano de carácter jurisdiccional cuya función exclusiva es resolver sobre la regularidad constitucional de actos de autoridad, principalmente de normas de carácter general y, excepcionalmente, de actos con efectos particulares, siempre y cuando no se trate de fallos judiciales.

---

<sup>25</sup> KELSEN Hans; “La garantía jurisdiccional de la Constitución”; 1ª ed.; Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM; México; 2001; pp. 102-103.

2) Debe ser ajeno al aparato jurisdiccional y autónomo e independiente de éste y del resto de órganos del poder público.

3) El número de sus miembros debe ser reducido en razón de su función eminentemente jurisdiccional.

4) Sus fallos tienen efectos generales.

Dependiendo de cuál de los dos sistemas de control constitucional se implemente es posible advertir, desde un punto de vista teórico<sup>26</sup>, la mayor o menor intervención de los jueces ordinarios en la defensa del orden fundamental.

Así, tratándose del sistema de control difuso todos los jueces, tanto federales y locales, son competentes para conocer de la constitucionalidad de las leyes.

Por otra parte, en el control concentrado la regularidad constitucional de las normas generales se encarga a un tribunal especializado, de carácter federal. Sin embargo, a los jueces ordinarios (tanto federales como locales) se les reconoce determinada intervención, pues es común que se les faculte para someter las cuestiones de constitucionalidad que surjan en los procesos de su conocimiento a consideración del citado tribunal.

Conviene anotar que en los sistemas federales cada Estado goza de autonomía por cuanto se refiere a su régimen interior y cuenta con una constitución local que determina su organización política y, en ocasiones, prevé derechos fundamentales a favor de los gobernados.

La efectividad de esa norma, como de cualquier otra de carácter jurídico, está supeditada a que sean observados sus principios y a que se prevean garantías suficientes para hacerlos prevalecer.

De ahí el surgimiento de la jurisdicción constitucional local o derecho procesal constitucional local, que se materializa mediante medios jurisdiccionales de control reconocidos por las constituciones de

---

<sup>26</sup> La doctrina reconoce que en la actualidad es difícil encontrar expresiones puras de los sistemas de control constitucional difuso y concentrado, pues el ejercicio cotidiano del derecho ha provocado aproximaciones entre ellos y su adopción ecléctica. Sobre el particular se recomienda consultar el interesante ensayo de Tania Groppi denominado *¿Hacia una justicia constitucional dúctil? Tendencias recientes de las relaciones entre corte constitucional y jueces comunes en la experiencia italiana?* en "Derecho Procesal Constitucional"; Tomo I; FERRER MACGREGOR, Eduardo, coord.; 4ª ed.; Editorial Porrúa; México; 2003; pp. 343-361.

las entidades federativas tendentes a hacer efectivo el orden fundamental impuesto.

Por citar un ejemplo, todos los länder alemanes, con excepción de Scleswig-Holstein<sup>27</sup>, han ejercido la facultad de crear tribunales constitucionales propios, con una competencia diversa a la del tribunal constitucional federal, pues sólo conocen de la regularidad de los actos de los poderes públicos estatales.

En nuestro país, reformas recientes a diversas constituciones estatales establecen distintos mecanismos jurisdiccionales de control de la constitucionalidad, esto es, instrumentos encaminados a proteger ya no a la Constitución Federal, sino a las Constituciones de los Estados.

Cabe señalar que el 9 de mayo del 2002, al resolver una controversia constitucional promovida por ayuntamientos del Estado de Veracruz, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (por mayoría de votos) estimó constitucional la reforma de la Constitución de esa entidad que introdujo algunas garantías. Los ayuntamientos alegaron que la creación del juicio para la protección de los derechos humanos invadía la esfera competencial de los tribunales de la Federación (específicamente el juicio de amparo); las razones que tomó en consideración nuestro Máximo Tribunal de Justicia para fallar como lo hizo fueron que el juicio para la protección de los derechos humanos sólo se limita a salvaguardar a la normativa local a través de un órgano instituido por la propia Constitución del Estado de Veracruz, como lo es la Sala Constitucional, sin que ésta cuente con atribuciones para pronunciarse sobre violaciones a las garantías individuales previstas en la Constitución Federal.

Las entidades federativas que cuentan con justicia constitucional local y las garantías que prevén son:

<b>ENTIDAD</b>	<b>GARANTÍAS</b>
Coahuila	Controversia constitucional, acciones de inconstitucionalidad.
Colima	Controversias constitucionales.
Chiapas	Controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad, acciones por omisión legislativa, cuestiones de inconstitucionalidad.
Chihuahua	Controversias constitucionales, violación

<sup>27</sup> Cfr. HEYDE, Wolfgang; *La Jurisdicción* en Manual de Derecho Constitucional; op. cit.; p. 782.

	a los derechos de los gobernados.
Guanajuato	Controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad.
Estado de México	Controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad.
Quintana Roo	Controversias constitucionales.
Tlaxcala	Protección de derechos fundamentales, controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad, acciones por omisión legislativa.
Veracruz	Juicio de protección de los derechos humanos, controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad, acciones por omisión legislativa, cuestiones de inconstitucionalidad.

La eficacia de tales garantías constitucionales está condicionada a la expedición de leyes reglamentarias y al hecho de que legislativamente se articulen con las federales.

Sólo mediante el desarrollo de los procedimientos de tramitación propios de los mecanismos de control locales se harán asequibles a los sujetos legitimados haciendo viable su evolución y radicación en el foro.

Por otra parte, es necesario que se reflexione sobre la procedencia o improcedencia de las garantías constitucionales federales contra lo resuelto en las garantías constitucionales locales.

Se tiene noticia de un amparo directo que se promovió contra lo resuelto por la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz en una acción de inconstitucionalidad local, donde el tribunal colegiado de circuito se pronunció sobre el fondo del negocio negando la protección de la Justicia de la Unión<sup>28</sup>.

De ese asunto conviene destacar que se consideró procedente el amparo contra lo resuelto en una acción de inconstitucionalidad local, criterio que, de persistir, podría derivar en la ineficacia de las aludidas garantías locales ya que los tribunales judiciales federales tendrían la facultad de emitir la última decisión en el caso, resultando entonces innecesario o un mero trámite el agotamiento de los procesos estatales.

<sup>28</sup> Amparo directo 666/2001 del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito.

## **CAPÍTULO SEGUNDO**

### **PROCESO HISTÓRICO DE CENTRALIZACIÓN JUDICIAL EN MÉXICO**

**Sumario.** I. La Constitución Federal de 1824. II. Constituciones centralistas de 1836 y 1843. III. ¿El triunfo del federalismo? Acta de Reformas de 1847 y Constitución Federal de 1857. a) Ley de Amparo de 1861. b) Segunda Ley de Amparo del 20 de enero de 1869. IV. La Constitución de 1917.

En este apartado se aborda brevemente la génesis y evolución dentro de nuestro sistema jurídico del juicio de amparo directo, a cuya existencia se debe en gran medida el fenómeno de centralización judicial.

#### **I. Constitución Federal de 1824.**

Si bien dentro de esta Norma Suprema de corte federal que gozó de vigencia en nuestro país no se encuentra referencia alguna al juicio de amparo, conviene destacar que en ella la soberanía de los Estados integrantes de la Federación se identificó con la idea de que los actos o resoluciones de sus órganos de gobierno gozaron de definitividad, lo que implicó el rechazo a cualquier revisión por parte de órganos externos a los estatales<sup>29</sup>.

Señala Manuel González Oropeza<sup>30</sup> que los Poderes Judiciales estatales, aunque indefinidos y débiles dentro de las constituciones locales, se regían por tal principio, por tanto, sus resoluciones no podían ser revocadas por tribunales federales; como ejemplo de este fenómeno el autor menciona a las leyes fundamentales del Estado de Occidente (Sonora y Sinaloa), de Tamaulipas, de Jalisco y de Zacatecas, que se pronunciaron en el sentido de que los negocios judiciales que comenzaban dentro de su jurisdicción ahí debían concluir, hasta su última instancia.

#### **II. Constituciones centralistas de 1836 y 1843.**

La lucha entre los grupos liberales y conservadores caracterizó la historia de nuestra Nación en gran parte del siglo XIX y dio lugar a un lapso

---

<sup>29</sup> Cfr. GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel; "El Amparo en Negocios Judiciales. El caso de Miguel Vega", en Anuario Mexicano de Historia del Derecho, X-1998, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 385.

<sup>30</sup> Idem.

de siete años en los que se instauró un gobierno de corte centralista donde el ejercicio de la jurisdicción era, por supuesto, unificado.

Dentro de la Quinta Ley constitucional de 1836, se reguló lo referente a un denominado “recurso de nulidad”, del cual conocía la Corte Suprema de Justicia cuando se interponía contra las sentencias dictadas en última instancia por los tribunales superiores de los departamentos. De tal medio de impugnación conocían los citados tribunales superiores de los departamentos cuando se interponía contra las sentencias dictadas por los jueces de primera instancia en juicios escritos donde no fuera procedente la apelación y contra las de vista que causaran ejecutoria.

Preveían expresamente los artículos 12, fracción XI, y 22, fracción III, de la Quinta Ley constitucional de 1836, lo siguiente:

*“12. Las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia son:*

***XI.** Conocer de los recursos de nulidad que se interpongan contra las sentencias dadas en última instancia, por los tribunales superiores de tercera de los departamentos.*

*(...)*

*22. Las atribuciones de estos tribunales son las que siguen:*

***III.** Conocer de los recursos de nulidad que se impongan en las sentencias dadas por los jueces de primera instancia en juicio escrito, y cuando no tuviere lugar la apelación, y de las de vista que causen ejecutoria<sup>31</sup>”.*

De conformidad con lo señalado por el ilustre jurista Héctor Fix-Zamudio<sup>32</sup>, el medio de impugnación aludido encuentra su antecedente en la Constitución de Cádiz de 1812, que reconocía dentro de su artículo 261 la existencia de un recurso de nulidad procedente contra violaciones procesales.

El recurso de nulidad al que nos referimos se ha estimado por la doctrina como antecedente propiamente del recurso de casación civil vigente en algún tiempo dentro de nuestro sistema jurídico.

<sup>31</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe; “Leyes Fundamentales de México”, 15ª ed., Editorial Porrúa S.A., México, 1989, pp. 232-235.

<sup>32</sup> FIX-ZAMUDIO, Héctor; “Presente y futuro de la casación civil a través del juicio de amparo mexicano”, en Memoria del Congreso Nacional, Número 1, Tomo IX, México, 1978, p. 101.

Por otra parte, las Bases Orgánicas de 1843, documento solemne de corte centralista conforme al cual se gobernó nuestra nación por un periodo de poco más de tres años, preveía en la fracción XII de su artículo 118 lo siguiente:

*“Son facultades de la Corte Suprema de Justicia:*

*XII. Conocer de los recursos de nulidad que se interpongan contra las sentencias dadas en última instancia por los tribunales superiores de los Departamentos. Más si conviniera a la parte, podrá interponer el recurso ante el tribunal del Departamento más inmediato, siendo colegiado”<sup>33</sup>.*

De tal precepto deriva el reconocimiento constitucional de un recurso procedente contra las resoluciones emitidas por los tribunales superiores distritales en última instancia, antecedente directo de la casación civil e indirecto del amparo directo actual.

Decimos que es antecedente directo de la casación por resultar, en esencia, idéntico en sus caracteres a pesar de la designación utilizada y, por otra parte, resulta antecedente indirecto del amparo uni-instancial porque a pesar de resultar formalmente distinta su finalidad, se erigió como un recurso a través del que se analizó la legalidad de resoluciones judiciales dictadas en última instancia, es decir, de aquellas que no admitían recurso ordinario alguno.

### **III. ¿El triunfo del federalismo? Acta de Reformas de 1847 y Constitución Federal de 1857.**

Es en el Acta de Reformas de 1847 cuando se introdujo el procedimiento federal de amparo al ordenamiento constitucional, así el artículo 25 de ese documento que restauró el régimen federal en nuestro país y la Constitución Federal de 1824, señaló:

*“Los Tribunales de la Federación ampararán a cualquiera habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los Poderes Legislativo y*

<sup>33</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe; op. cit., p. 424.

*Ejecutivo de la Federación, ya de los Estados; limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre el que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que la motivare<sup>34</sup>”.*

De la redacción anterior deriva la improcedencia del juicio de amparo contra los actos emitidos por el Poder Judicial, situación que varió de manera significativa con la Constitución Federal de 1857, en cuyo artículo 101 estableció:

*“Los tribunales de la federación resolverán toda controversia que se suscite:*

*I. Por leyes ó actos de cualquier autoridad que violen las garantías individuales;*

*II. Por leyes ó actos de la autoridad federal que vulneren ó restrinjan la soberanía de los Estados, y*

*III. Por leyes ó actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal<sup>35</sup>”.*

Al reconocerse la procedencia del amparo contra actos de cualquier autoridad debía admitirse que era un medio idóneo para examinar la constitucionalidad de las resoluciones judiciales porque, a fin de cuentas, son actos emitidos por entes del Estado.

Esa interpretación tan sencilla que se realiza del precepto en cuestión no fue aceptada durante varios años, constituyéndose el amparo judicial como uno de los temas más debatidos entre los juristas durante el siglo XIX.

#### **a) Ley de Amparo de 1861.**

Esta ley reglamentaria de los artículos 101 y 102 de la Constitución de 1857, mejor conocida como la Primera Ley de Amparo, no previó de manera clara y precisa lo relativo al amparo judicial, limitándose a señalar en su artículo 3º, aprobado por unanimidad en la sesión del Congreso de la Unión del 18 de noviembre de 1861, lo siguiente:

---

<sup>34</sup> Ibidem, p. 475.

<sup>35</sup> Ibidem, pp. 623-624.

*“El ocurso se hará ante el juez de distrito del Estado en que resida la autoridad que motiva la queja; y si el que la motivare fuere dicho juez, ante su respectivo suplente...”<sup>36</sup>”*

La previsión del precepto en comento en el sentido de que si fuese un juez de distrito quien motivare la queja objeto del amparo la demanda se interpondría ante su suplente, dio lugar a la interpretación, según Ignacio L. Vallarta<sup>37</sup>, de que se autorizaba la impugnación, vía juicio de garantías, de actos judiciales; conclusión que, de conformidad con este mismo ilustre jurista, originó un número alarmante de abusos, fenómeno que se tomó en consideración por el Congreso de la Unión en la elaboración de la Ley de Amparo de 1869.

### **b) Segunda Ley de Amparo del 20 de enero de 1869.**

El 30 de octubre de 1868, el Ministerio de Justicia e Instrucción Pública presentó al Congreso Legislativo un proyecto de Ley de Amparo en cuya exposición de motivos se destacaron aspectos referentes al amparo judicial que amenazaban con convertir al juicio de garantías en una cuarta instancia viable para impugnar cualquier actuación judicial, empleándose, en muchas ocasiones, en sustitución de los recursos ordinarios y abusando de la institución<sup>38</sup>.

El proyecto de ley, en el tema que nos interesa, señaló: *“el amparo es improcedente en contra de actos de un tribunal de la federación” (artículo 23); “sólo se podrá intentar el juicio de amparo cuando la consumación de la providencia que se trata no pueda evitarse por alguno de los medios judiciales que las leyes autoricen” (artículo 24); “el amparo sólo tendrá lugar sino después de pronunciada la sentencia principal ejecutoriada y sólo se admitirá por una violación de la constitución a que se refiere el artículo 4º, cuando la violación haya ocurrido en la última instancia” (artículo 25)<sup>39</sup>.*

<sup>36</sup> BARRAGÁN BARRAGÁN, José; “Primera Ley de Amparo de 1861”, 1ª reimp. de la 1ª ed., UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1987, p. 101.

<sup>37</sup> Citado por SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis; “Origen del Amparo-Casación” en Boletín de Derecho Comparado, Nueva Serie, Año XXV, No. 74, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Mayo-Agosto 1992, p. 531.

<sup>38</sup> Cfr. Idem.

<sup>39</sup> Cfr. Ibidem, p. 532.

Tal iniciativa se remitió para su análisis a las Comisiones de Puntos Constitucionales y Primera de Justicia del Congreso Legislativo, quienes presentaron su dictamen el 19 de noviembre de 1868, pronunciándose en apoyo a la regulación otorgada por el citado proyecto de ley para el amparo en negocios judiciales.

El 27 de noviembre se inició la discusión del dictamen y el 28 de diciembre se abordó la procedencia del amparo contra actos judiciales<sup>40</sup>. Durante las sesiones en las que se analizó el tema que nos interesa se plantearon posturas en contraposición por los diputados integrantes de la Cámara, algunas a favor y otras en contra del “amparo judicial”, fundadas en las siguientes ideas:

Entre los argumentos a favor se expresó que el amparo, de conformidad con la hipótesis prevista por la fracción I del artículo 101 constitucional, procedía contra cualquier acto de autoridad, incluyendo los emitidos por los tribunales. Igualmente, se estimó por algún sector de los legisladores que la justicia y seguridad jurídica resultaban valores jurídicos superiores a la celeridad en la impartición de justicia, justificación que pretendió superar la cuestión de que el juicio de garantías contra las resoluciones judiciales retardaría la solución de los conflictos sometidos a los tribunales.

Por su parte, el grupo de diputados que defendían la improcedencia del juicio de amparo contra los actos judiciales consideró que de permitirse tal supuesto de procedencia se menguaría la soberanía de los Estados destruyendo la administración de justicia, además de convertir en interminables los juicios y centralizar la administración de justicia<sup>41</sup>.

La postura detallada en el párrafo anterior fue la adoptada en la Ley de Amparo de 1869 pues, además de las razones ya señaladas, los legisladores concluyeron que el hecho de declarar procedente el amparo contra resoluciones judiciales implicaría que en todos los asuntos se agotara esa vía por violación a la garantía de exacta aplicación de la ley en las sentencias, prevista en el artículo 14 constitucional y a la que haremos referencia con posterioridad.

---

<sup>40</sup> Ibidem, p. 534.

<sup>41</sup> Cfr. GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel; op. cit; p. 390.

El 9 de enero de 1869 se realizó la votación en el seno del Congreso del artículo 8º de la ley aludida, siendo aprobado con 64 votos y 44 en contra de la redacción definitiva que expresamente señaló:

*“No es admisible el recurso de amparo en negocios judiciales”.*

La Ley Orgánica Constitucional sobre el Recurso de Amparo fue promulgada el 20 de enero de 1869, prohibiéndose en forma expresa la procedencia del juicio contra los actos de tribunales. Dentro de la exposición de motivos de este ordenamiento se plasmó que los errores cometidos por la Ley de Amparo de 1861 habían transformado al juicio de garantías en una cuarta instancia, provocando un abuso del medio de defensa que sólo debería proceder contra providencias que no pudieran suspenderse o remediarse por algún recurso judicial ordinario, idea que posteriormente se materializó en la determinación de que el amparo no procede contra cualquier acto judicial, sino sólo cuando se impugnen sentencias definitivas.

Pero, tal como lo narra José Luis Soberanes, antes de cumplir tres meses de vigencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se enfrentó a la problemática derivada de tal regulación.

Miguel Vega, juez de primera instancia de Mazatlán, fue suspendido del ejercicio profesional de abogado como sanción impuesta por el Supremo Tribunal de Sinaloa por fallar en sus sentencias contra el texto de la ley expresa. El citado juzgador promovió amparo contra esa resolución, demanda que fue desechada por el juez de distrito y ordenada su admisión por la Suprema Corte de Justicia al resolver el recurso de revisión interpuesto.

El tribunal responsable no rindió su informe justificado y el juez del conocimiento negó el amparo, resolución que fue recurrida, resolviendo la Corte la revisión el 20 de julio de 1869, concediendo el amparo al quejoso, determinación que se interpretó como la declaración implícita de inconstitucionalidad del artículo 8º de la Ley de Amparo de 1869<sup>42</sup>. Cabe señalar que los ministros que votaron a favor de la concesión del amparo

---

<sup>42</sup> Cfr. SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis; op. cit., pp. 539- 540, y GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel; op. cit., pp. 395 y ss.

fueron acusados ante el Congreso de la Unión en juicio político, acusación que finalmente no prosperó.

Tal resolución fue determinante en la procedencia del amparo en negocios judiciales pues, a partir de su emisión, el foro concluyó que los actos de los tribunales podían ser materia de ese medio extraordinario de defensa.

Cabe precisar que, como ya lo han advertido diversos tratadistas<sup>43</sup>, el fallo en cuestión nunca decretó la inconstitucionalidad del aludido artículo 8º de la Ley de Amparo, sino de su aplicación al caso concreto porque no se estaba en presencia de un asunto judicial.

No debe perderse de vista que el juez Miguel Vega controvertió una sanción disciplinaria de ahí que no se tratara de la impugnación de un acto emitido dentro de una contienda judicial. Sin embargo, tal circunstancia pasó inadvertida y lo que trascendió fue el hecho de que la Corte dio trámite a un juicio de amparo promovido contra una autoridad judicial.

Ante la realidad que originó el asunto en cuestión, se presentaron nuevas problemáticas como la relativa a regular mediante criterios de los tribunales una institución desconocida por la ley así como fijar el alcance que debería otorgarse al artículo 14 constitucional.

Es momento de abordar la problemática derivada de la interpretación del artículo 14 constitucional, para lo cual debe considerarse que dentro del artículo 26 del proyecto constitucional de 1857 se señaló expresamente: *“Nadie puede ser privado de la vida, de la libertad o de la propiedad sino en virtud de sentencia dictada por autoridad competente y según las formas expresamente fijadas en la ley y exactamente aplicadas al caso”*<sup>44</sup>.

Tal redacción fue refutada en el Congreso Constituyente porque se consideró que podría derivar en la aceptación tácita de la pena de muerte, por lo que en lugar de ser corregida, el precepto citado se fusionó con el 21 del propio proyecto que aludía a la garantía de audiencia dentro de los

---

<sup>43</sup> Cfr. GUDIÑO PELAYO, José de Jesús; “La jurisdicción de amparo y la independencia del juez local”, en Derecho Procesal Constitucional; FERRER MACGREGOR, Eduardo (coordinador); 4ª ed.; Editorial Porrúa; México; 2003; p. 770.

<sup>44</sup> GALINDO MONROY, Jorge Antonio; “El Amparo Directo” en Jurídica, Anuario del Departamento de la Universidad Iberoamericana, No. 25, Tomo II, 1995, pp. 168 y ss.

procesos civiles, quedando unidos en el citado artículo 14 que expresó: “*No se podrá expedir ninguna ley retroactiva, nadie puede ser juzgado ni sentenciado sino por leyes dadas con anterioridad al hecho y exactamente aplicadas a él, por el tribunal que previamente haya establecido la ley*”.

Al unir los dos preceptos del proyecto constitucional, el Constituyente también unió dos hipótesis diversas de la garantía de audiencia, desconociendo que opera de manera distinta para la materia penal y para la civil, pues en la primera rige el principio de exacta aplicación de la ley, esto es, no procede la interpretación analógica o por mayoría de razón de la norma<sup>45</sup>.

Esa garantía individual reconocida por la Constitución de 1857, junto con el criterio adoptado por la Corte en el sentido de que procedía el amparo contra resoluciones judiciales, originó que cualquier litigante que considerara que una sentencia en la que el tribunal no aplicara exactamente la ley, sin importar la materia a la que se refiriera, impugnara el acto vía juicio de garantías. Destaca José Luis Soberanes<sup>46</sup> la existencia de varios amparos concedidos en materia civil por supuesta violación a la exacta aplicación de la ley prevista en el citado artículo constitucional.

Esta situación prevaleció hasta 1879, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación modificó el criterio al resolver el amparo conocido como “Larranche y Cia.”, promovido contra una sentencia dictada por un juez de lo civil del Distrito Federal, haciéndose valer como garantía violada la reconocida por el artículo 14 constitucional referente a la exacta aplicación de la ley.

La elaboración del proyecto de la sentencia de amparo correspondió al ilustre jurista Ignacio L. Vallarta, quien consideró que la exacta aplicación de la ley a la que se refería el artículo 14 constitucional sólo regía como garantía individual en materia penal y no en la materia civil, pues era imposible para la Corte conocer, por vía del amparo, de todos y cada uno de los actos de los jueces civiles; además, destacó que la Ley Fundamental no había otorgado al Supremo Tribunal del país la facultad de revisar los actos de todos los tribunales del país, posibilidad que violaría el pacto federal y la soberanía estatal.

---

<sup>45</sup> Idem.

<sup>46</sup> Cfr. SOBERANES FERNANDEZ, José Luis; op. cit. p. 541.

Adujo como fundamento a la postura adoptada que, de proceder el amparo contra resoluciones de jueces en materia civil por violaciones al artículo 14 constitucional, se confundirían los derechos del hombre con los civiles; en el fallo se aceptó la procedencia del amparo judicial en materia civil pero contra violaciones a otras garantías individuales no comprendidas en la segunda parte del artículo al que nos hemos venido refiriendo<sup>47</sup>.

Este criterio no fue aceptado totalmente por los litigantes ni tampoco por la doctrina, siendo motivo de un sinnúmero de críticas que se intentaron atenuar mediante la aceptación por parte de los tribunales de la federación de la procedencia del juicio de amparo contra resoluciones judiciales en materia civil pero por violación a otras garantías individuales, como las contenidas en los artículos 16 y 27 constitucionales.

Entre los doctrinarios inconformes con la interpretación realizada del segundo párrafo del artículo 14 constitucional se encuentran Miguel Mejía y Emilio Rabasa. El primero estimó que el juicio de amparo era procedente por violaciones al citado segundo párrafo del artículo 14 constitucional en negocios judiciales civiles, cuando al hacer la aplicación de las leyes al hecho controvertido los jueces hubieran procedido arbitrariamente. Por su parte, Rabasa criticó la tesis Vallarta por el hecho de que distinguía en aspectos donde la ley no lo hacía, ya que el artículo constitucional interpretado no diferenciaba entre la materia penal y la civil al referirse a la aplicación del principio de la exacta aplicación de la ley<sup>48</sup>.

Conviene por último señalar que, de acuerdo con estudios realizados por José Luis Soberanes<sup>49</sup>, la Corte modificó el criterio sustentado por la tesis Vallarta aceptando la procedencia del juicio de amparo en negocios judiciales de materia civil por violación al segundo párrafo del artículo 14 constitucional, de lo que se tiene noticia a partir de 1892.

Lo hasta ahora narrado demuestra que fue a partir de la legislación de amparo de 1869 cuando se cobró conciencia sobre las repercusiones de reconocer la procedencia del amparo contra resoluciones judiciales, prevaleciendo, a fin de cuentas, su aceptación y con ello dando inicio al

---

<sup>47</sup> Ibidem, pp. 541-542.

<sup>48</sup> Cfr. Ibidem, pp. 545- 546.

<sup>49</sup> Ibidem, pp. 539 y ss.

proceso de centralización que, sumado al poco desarrollo de las judicaturas estatales, pone en entredicho el denominado federalismo judicial.

#### **IV. Constitución de 1917.**

El proyecto de Constitución de Venustiano Carranza propuso en forma expresa la procedencia del amparo contra sentencias y, en general, contra actos judiciales.

La comisión encargada del dictamen se pronunció a favor de tal proposición porque el juicio de amparo contra actos judiciales, como garantía de la justicia, formaba parte de la conciencia jurídica en nuestro país y su supresión implicaría privar al pueblo de un elemento de justicia.

Los diputados Jara y Medina presentaron voto particular al discutirse esta cuestión, manifestando su inconformidad con el proceso de centralización de la justicia en los tribunales federales pues, a su juicio, se nulificaba la labor de los jueces comunes en perjuicio de la autonomía de los Estados.

Alegaron que la procedencia del amparo en negocios judiciales otorgaría a la Corte el derecho de revisar los actos de la justicia local produciendo su desprestigio y que los Estados deberían sentenciar definitivamente los litigios y causas criminales, resultando curioso que se les denominara soberanos pero que no pudieran impartir justicia.

Propugnaron por la implementación del sistema previsto en la Constitución de 1824, donde las causas civiles y penales del conocimiento de los tribunales estatales eran falladas por estos en definitiva.

Advirtieron sobre la nulificación de la justicia local porque, conforme a la experiencia, ningún litigante se conforma con la última sentencia dictada por los tribunales estatales y siempre acuden a la Corte, de ahí la poca confianza en la justicia local y la ausencia de tribunales regionales prestigiados.

A fin de cuentas prevaleció lo propuesto en el proyecto de Carranza ya que se consideró que era necesario reducir la autoridad judicial de los

Estados a sus justos límites además de que el pueblo estaba acostumbrado a los amparo en los juicios civiles<sup>50</sup>.

El texto constitucional original, dentro de su artículo 107, se refería en forma expresa a la impugnación de actos judiciales vía juicio de amparo, previendo lo siguiente:

*“Artículo 107. Todas las controversias de que habla el artículo 103 constitucional se seguirán a instancia de parte agraviada, por medio de procedimientos y formas del orden jurídico que determinará una ley que se ajustará a las bases siguientes:*

*(...)*

*II. En los juicios civiles o penales, salvo en los casos de la regla IX, el amparo sólo procederá contra las sentencias definitivas respecto de las que no proceda ningún recurso ordinario por virtud del cual puedan ser modificadas o reformadas, siempre que la violación de la ley se cometa en ellas, o que, cometida durante la secuela del procedimiento se haya reclamado oportunamente y protestado contra ella por negarse su reparación, y que cuando se haya cometido en primera instancia, se haya alegado en la segunda, vía de agravio.*

*La Suprema Corte, no obstante esta regla, podrá suplir la deficiencia de la queja en un juicio penal, cuando encuentre que ha habido en contra del quejoso una violación manifiesta de la ley, que lo a dejado sin defensa, o que se le ha juzgado por una ley que no es exactamente aplicable al caso, y que sólo por torpeza no se ha combatido debidamente la violación;*

*III. En los juicios civiles o penales sólo procederá el amparo contra la violación de las leyes del procedimiento, cuando se afecten las partes substanciales de él y de manera que su infracción deje sin defensa al quejoso.*

*IV. Cuando el amparo se pida contra la sentencia definitiva, en el juicio civil, sólo procederá, además del caso de la regla anterior, cuando llenándose los requisitos de la regla segunda, dicha sentencia sea contraria a la letra de la ley aplicable al caso, o a su interpretación jurídica, cuando comprenda personas, acciones, o cosas que no han sido objeto del juicio o cuando no las comprenda todas por omisión o negativa expresa.*

---

<sup>50</sup> Cfr. GUDIÑO PELAYO, José de Jesús; op. cit.; p. 774.

*Cuando se pida el amparo contra resoluciones no definitivas, según lo dispuesto en la fracción anterior, se observarán estas reglas en lo que fuere conducente.*

*V. En los juicios penales, la ejecución de la sentencia definitiva contra la que se pida amparo, se suspenderá por la autoridad responsable, a cuyo efecto el quejoso le comunicará, dentro del término que fije la ley y bajo protesta de decir verdad, la interposición del recurso, acompañando dos copias, una para el expediente y otra que se entregará a la parte contraria.*

*VI. En los juicios civiles, la ejecución de la sentencia definitiva sólo se suspenderá si el quejoso da fianza de pagar los daños y perjuicios que la suspensión ocasionare, a menos que la otra parte diese contrafianza para asegurar la reposición de las cosas al estado que guardaban, si se concediese el amparo, y pagar los daños y perjuicios consiguientes. En este caso se anunciará la interposición del recurso, como indica la regla anterior;*

*VII. Cuando se quiera pedir amparo contra una sentencia definitiva, se solicitará de la autoridad responsable copia certificada de las constancias que el quejoso señale, la que se adicionará con las que indique la otra parte, dando en ella la misma autoridad responsable, de una manera breve y clara, las razones que justifiquen el acto que se va a reclamar, de las que se dejará constancia en autos;*

*VIII. Cuando el amparo se pida en contra de una sentencia definitiva, se interpondrá directamente ante la Suprema Corte, presentándole el escrito con la copia de que se habla en la regla anterior, o remitiéndolo por conducto de la autoridad responsable, o del Juez de Distrito del Estado a que pertenezca. La Corte dictará sentencia sin más trámite ni diligencia que el escrito en que se interponga el recurso, el que produzca la otra parte y el Procurador General, o el agente que al efecto designare, y sin comprender otra cuestión legal que la que la queja contenga;*

*IX. Cuando se trate de actos de autoridad distinta de la judicial, o de actos de ésta ejecutados fuera de juicio, o después de concluido; o de actos en el juicio cuya ejecución sea de imposible reparación o que afecten a personas extrañas al juicio, el amparo se pedirá ante el juez de Distrito bajo cuya jurisdicción esté el lugar en el que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, limitándose la tramitación al informe de la autoridad, a una audiencia para la cual se citará en el*

*mismo auto en que se mande pedir el informe y que se verificará a la mayor brevedad posible, recibándose en ellas las pruebas que las partes interesadas ofrecieren y oyéndose los alegatos, que no podrán exceder de una hora cada uno, y a la sentencia que se pronunciará en la misma audiencia...'*<sup>51</sup>

Como se lee, el texto original de la Constitución vigente reconoció en forma expresa la posibilidad de impugnar vía juicio de amparo actos provenientes de autoridades judiciales; en ese sentido, el juicio de garantías procedía contra sentencias definitivas dictadas en un procedimiento judicial (amparo directo en la actualidad) y contra otros actos diversos a las citadas sentencias emitidos por los juzgadores (que en la actualidad se impugnan a través del amparo indirecto).

En la fracción II del precepto constitucional en comento se previó que en los juicios civiles y penales, por regla general, sólo procedería el amparo contra de sentencias definitivas que no admitían ningún recurso ordinario. Conviene además destacar que se fijaron ciertas bases o principios reguladores de la institución cuyo desarrollo se encomendó a la ley reglamentaria respectiva y que a continuación se destacan:

En principio y seguramente como una medida tendente a evitar abusos en la impugnación de juicios civiles y penales, se previó que sólo procedería el amparo contra la violación de las leyes del procedimiento cuando se afectara alguna de sus partes sustanciales y se dejara sin defensa al quejoso, con lo que no cualquier violación a las leyes instrumentales posibilitaría la procedencia del juicio de garantías.

Igualmente, como limitante a la impugnación de sentencias definitivas dictadas en materia civil se previó que el amparo sólo procedería cuando el fallo fuera contrario a la letra de la ley aplicable al caso o a su interpretación jurídica, cuando comprendiera personas, acciones o cosas que no hubieran sido objeto del juicio o cuando no las comprendiera por omisión o negativa expresa.

A través de tales limitaciones y regulación específica se pretendió solucionar la problemática que se actualizó por muchos años, durante la vigencia de la Constitución de 1857, derivada de la posibilidad de reclamar

---

<sup>51</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe; op. cit.; p. 922-924.

vía juicio de amparo resoluciones judiciales por violación a las garantías de legalidad y seguridad jurídica, aceptando el nuevo texto constitucional dicho supuesto de procedencia, pero delimitándolo.

El texto constitucional en análisis reconoció la posibilidad de suspender la ejecución de las sentencias definitivas reclamadas, tanto en materia civil como penal.

Por último, por lo que respecta a la posibilidad de reclamar mediante el juicio de garantías sentencias definitivas, la fracción VIII transcrita señaló que esta modalidad del amparo sería competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y precisó los principios generales de su tramitación.

Tal y como lo señalamos con anterioridad, el texto original de nuestra actual Norma Fundamental no sólo posibilitó la impugnación vía amparo de las sentencias definitivas dictadas en juicios civiles o penales, también previó la procedencia de ese juicio contra otros actos emitidos por las autoridades judiciales.

Así, en la fracción IX del artículo 107 constitucional se estableció que del juicio de garantías contra actos de autoridad judicial dictados fuera de juicio o después de concluido éste y contra actos dentro del juicio cuya ejecución fuera de imposible reparación o que afectaran a personas extrañas al juicio, conocería un Juez de Amparo, variando el procedimiento con relación al tramitado ante la Suprema Corte.

De todo lo anterior podemos concluir que a partir del texto original de nuestra Carta Magna se reconoció y reguló en forma expresa la procedencia del amparo en negocios judiciales, encontrando dos variantes a saber, cuando se reclamaran las sentencias definitivas y cuando se impugnaran otros actos que no gozaran de esa naturaleza.

El texto del artículo 107 constitucional tal y como se transcribió no fue alterado sino hasta el 19 de febrero de 1951, fecha en la que se publicó en el Diario Oficial de la Federación una reforma que trastocó el citado precepto.

La fracción II del numeral en estudio se reformó y en su inciso a) se precisó que en materia civil o penal y del trabajo, el juicio de amparo era

procedente para impugnar las sentencias definitivas o laudos contra los que no procediera recurso ordinario a través del cual pudieran ser modificados o reformados, ya sea que la violación de la ley se cometiera en el acto mismo o que se actualizara durante la secuela del procedimiento y afectara la defensa del quejoso trascendiendo al resultado del fallo; para poder alegarse en amparo la violación dentro del procedimiento debía haber sido combatida por los recursos ordinarios correspondientes y destacada como agravio en segunda instancia.

De esta regulación se advierte la posibilidad de impugnar los laudos laborales, equiparándolos a resoluciones judiciales y, considerando tribunales a sus órganos emisores.

Por otra parte, dentro de la fracción IV del artículo 107 constitucional se precisó que el amparo contra sentencias definitivas o laudos, por violaciones cometidas en el acto mismo, debía promoverse directamente ante la Suprema Corte de Justicia, mientras que en la fracción V se dispuso que si se reclamaba una sentencia definitiva o un laudo por violaciones cometidas en la secuela del procedimiento, o se tratara de sentencias en materia civil o penal contra las que no procediera la apelación, del asunto debía conocer el tribunal colegiado de circuito bajo cuya jurisdicción estuviera el domicilio de la autoridad responsable.

La misma fracción V dispuso que siempre que al impugnarse a través del amparo una sentencia definitiva o laudo alegándose violaciones en la secuela del procedimiento y violaciones cometidas dentro de la referida resolución, la demanda debía presentarse ante el tribunal colegiado correspondiente, quien debía resolver lo referente a las violaciones actualizadas en el procedimiento para, con posterioridad, en caso de que su resolución fuera desfavorable al quejoso, remitir el asunto a la Corte, órgano que debía analizar las violaciones atribuidas al propio acto reclamado.

De lo anterior conviene enfatizar la participación que se reconoce a nivel constitucional de los tribunales colegiados de circuito en la resolución de los amparos contra sentencias definitivas y laudos, pues como sabemos, a través de los años, esos asuntos llegaron a integrar de manera originaria su competencia, sustituyendo a la Corte en sus funciones de órgano judicial terminal en cuestiones de legalidad.

Por otra parte, en la fracción IX del artículo 107 constitucional vigente a partir del 19 de febrero de 1951 se estableció por primera ocasión la regla general que prevalece hasta nuestros días referente a que las resoluciones que en amparo directo pronuncien los tribunales colegiados de circuito no admiten recurso alguno, previendo también una excepción actualizable en aquellos casos donde se decidiera sobre la constitucionalidad de una ley o se estableciera la interpretación directa de la Constitución, hipótesis en la que se reconoció la procedencia de la revisión ante la Corte, limitándose la materia del recurso a la decisión de las cuestiones constitucionales. En el párrafo segundo de la fracción en comento se especificó que la excepción citada no operaría tratándose de asuntos donde la cuestión de constitucionalidad de leyes se hubiera resuelto mediante la aplicación de jurisprudencia de la Corte.

Por su parte, en la fracción XI se previó que tratándose de amparos directos la suspensión del acto reclamado debía solicitarse a la autoridad responsable.

Conforme a lo anterior, podemos concluir que a través de la reforma constitucional examinada se perfeccionó de manera importante y trascendente la institución que nos interesa, adoptando algunos tintes que en la actualidad conserva como el de su carácter uni-instancial además de que, como señalamos, por primera ocasión se reconoció la competencia limitada de los tribunales colegiados de circuito para conocer en determinado supuesto del amparo promovido contra sentencias definitivas y laudos, hecho que además fortaleció “el principio de inmediatez de la justicia federal y se inició el camino de la descentralización de la misma”<sup>52</sup>.

El 25 de octubre de 1967, se publicó en el Diario Oficial de la Federación una reforma constitucional, que, entre otros preceptos, modificó el artículo 107<sup>53</sup>. Cabe mencionar que esta reforma fue inspirada, de acuerdo con su exposición de motivos, por el rezago y dilación en la resolución de los amparos promovidos ante los tribunales federales.

---

<sup>52</sup> CHÁVEZ PADRÓN, Martha; “Evolución del Juicio de Amparo y del Poder Judicial Federal Mexicano”, Editorial Porrúa, México, 1990, p. 151.

<sup>53</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe; op. cit., p. 956-961.

A partir de esta reforma, la fracción III del artículo 107 constitucional reguló en su inciso a) la procedencia del amparo contra sentencias definitivas o laudos, variando del texto anterior en que se precisó que sólo en materia civil era necesario agotar los medios de defensa ordinarios contra la violación procesal que se intentara hacer valer en el juicio de garantías, además de que era necesario haberla alegado como agravio en segunda instancia, señalándose que estos requisitos no serían exigibles en el amparo contra sentencias dictadas en controversias sobre acciones del estado civil o que afectaran el orden y la estabilidad de la familia.

Por su parte, la fracción V, referente a la competencia de la Corte para conocer de amparos contra sentencias definitivas y laudos, se adicionó, limitando aquélla a los siguientes supuestos:

a) En materia penal, contra las resoluciones definitivas que dictaran los tribunales federales incluso los castrenses; tratándose de las autoridades judiciales del orden común, cuando las sentencias reclamadas impusieran la pena de muerte o comprendieran una sanción privativa de la libertad que excediera el término que para el otorgamiento de la libertad caucional señalaba la propia Norma Fundamental.

b) En materia administrativa, cuando se reclamaran sentencias definitivas dictadas por tribunales federales, administrativos o judiciales, no reparables por algún medio ordinario de defensa legal.

c) En materia civil, cuando se reclamaran sentencias definitivas dictadas en juicios del orden federal o en juicios mercantiles, sea federal o local la autoridad que dictara el fallo, o en juicios del orden común con las limitaciones que en materia de competencia estableciere la ley secundaria. La Suprema Corte conocería de los amparos contra sentencias dictadas en controversias sobre acciones del estado civil, o que afectaran el orden y la estabilidad de la familia.

d) En materia laboral, cuando se reclamaran laudos dictados por juntas de conciliación y arbitraje de las entidades federativas, en conflictos de carácter colectivo; por autoridades federales en cualquier conflicto o por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Las determinaciones anteriores respondieron a la necesidad de resolver el problema de rezago que afectaba en esa época a la Corte, por lo que se optó por limitar su ámbito competencial conforme a las reglas citadas, buscando que se ocupara sólo de los asuntos de mayor trascendencia. Conviene precisar que, la Corte conocería de los asuntos mencionados ya sea porque se reclamara la sentencia definitiva o laudo por vicios propios o por la actualización de vicios durante el procedimiento y que incidieran en el fallo impugnado, afectando la defensa del quejoso. Además, debe destacarse que a través de tal regulación se reconoció la posibilidad de impugnar vía juicio de amparo directo las sentencias dictadas por los tribunales administrativos.

Por su parte, la fracción VI del artículo en comento previó que fuera de los casos señalados en la ya analizada fracción V, el amparo contra sentencias definitivas o laudos, sea que la violación se cometiera en el procedimiento o en la sentencia misma, serían de competencia de los Tribunales Colegiados, con lo que se amplió su ámbito de competencia.

La fracción IX continuó previendo el carácter uni-instancial del amparo directo, con la excepción ya destacada. Igualmente mantenía la disposición de que las referidas resoluciones, de basarse en jurisprudencia de la Corte sobre constitucionalidad de una ley o la interpretación de un precepto constitucional, tampoco admitían recurso en su contra.

Por último, de conformidad con la fracción XI del numeral en análisis, la suspensión del acto reclamado en amparo directo debía solicitarse a la autoridad responsable.

De todo lo anterior destaca el abandono del sistema de distribución de competencias entre la Corte y los tribunales colegiados para conocer de amparo directo basado en la idea de determinar si se reclamaba la resolución judicial por vicios propios o por vicios en el procedimiento pues, a partir de la reforma en comento, se atendieron otros aspectos inspirados en la idea de que nuestro máximo tribunal conociera de los asuntos que implicaban mayor importancia o trascendencia.

El decreto del 27 de junio de 1979 reformó por séptima ocasión el texto del artículo 107 constitucional. Esta reforma obedeció al intento de resolver el problema de rezago que enfrentaba la Suprema Corte mediante

una nueva estructura y distribución de competencias del Poder Judicial Federal<sup>54</sup>.

En la exposición de motivos de la reforma de referencia se resaltó la inconveniencia de distribuir constitucionalmente la competencia entre los órganos integrantes del Poder Judicial de la Federación, de lo que deberían encargarse las leyes secundarias; así, en el texto constitucional se reformó lo señalado por el párrafo inicial de la fracción V del artículo en comento, incluyendo en su rubro general a los tribunales colegiados de circuito y suprimiendo la mención que de ellos se realizaba en la fracción VI del mismo precepto.

Con lo anterior, se buscó generalizar dentro del texto constitucional la competencia para conocer de amparos directos entre la Corte y los tribunales colegiados de circuito, delegando en las leyes reglamentarias el desarrollo de las normas precisas para su distribución. Así, se simplificó en mucho la redacción de los incisos y fracciones referentes al amparo directo, pues ya no se estimó necesario precisar a nivel constitucional la distribución de competencia para resolverlo.

Una muy importante reforma al artículo 107 constitucional, dentro del tema que nos interesa, es la publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 10 de agosto de 1987, que introdujo la posibilidad de impugnar vía juicio de amparo no sólo las sentencias definitivas y los laudos sino también las resoluciones que pusieran fin al juicio.

Dentro de la fracción V del numeral en estudio se previó que, del amparo directo, incluyendo en su procedencia la impugnación de resoluciones que sin ser sentencias definitivas o laudos pusieran fin al juicio, conocerían los tribunales colegiados de circuito, en los siguientes casos:

a) En materia penal, contra resoluciones definitivas dictadas por tribunales judiciales, sean federales, del orden común, o militares;

b) En materia administrativa, cuando se reclamaran por particulares sentencias definitivas y resoluciones que pusieran fin al juicio dictadas por

---

<sup>54</sup> Cfr. CHÁVEZ PADRÓN, Martha; op cit., p. 221.

tribunales administrativos o judiciales, no reparables por algún recurso ordinario;

c) En materia civil, cuando se reclamaran sentencias definitivas dictadas en juicios del orden federal o en juicios mercantiles, sea federal o local la autoridad que hubiera dictado el fallo; o en juicios del orden común;

d) En materia laboral, cuando se reclamaran laudos dictados por las juntas locales o la federal de conciliación y arbitraje, o por el tribunal federal de conciliación y arbitraje de los trabajadores al servicio del Estado.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia podría conocer de los amparos directos que por sus características lo ameritaran, en caso de ejercitar su facultad de atracción.

La fracción XI del artículo 107 constitucional, siguió previendo que de la suspensión del acto reclamado en amparo directo conocería la autoridad responsable, especificando que la demanda de garantías debía presentarse ante ella. Además, esta reforma derogó el segundo párrafo de la fracción IX del artículo en análisis, referente a la improcedencia de la revisión contra resoluciones emitidas por tribunales colegiados cuando se fundaran en jurisprudencia de la Corte referente a la constitucionalidad de leyes o a la interpretación directa de la Constitución.

De esta reforma destacan los siguientes aspectos: la ampliación del supuesto de procedencia del amparo directo y la adopción, a nivel constitucional, de la determinación de la competencia para conocer de los amparos directos a cargo de los tribunales colegiados de circuito y que la Corte podría atraer esos asuntos sólo en determinados casos, sistema que prevalece en la actualidad.

El 31 de diciembre de 1994 se publicó en el Diario Oficial de la Federación una reforma constitucional de gran trascendencia para el Poder Judicial Federal; dentro de ella se modificó el artículo 107 de nuestra Carta Magna y, respecto al tema que nos interesa, es decir el amparo directo, se precisó que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de oficio o a petición fundada del tribunal colegiado de circuito o del Procurador General de la República, podría conocer de tales asuntos que por su interés o trascendencia lo ameritaran.

Por último, conviene comentar la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 1999, en la que se modificó, entre otras, la fracción XI, del citado artículo 107, referente a la procedencia excepcional de la revisión en amparo directo.

## **CAPÍTULO TERCERO**

### **SITUACIÓN ACTUAL DEL FEDERALISMO JUDICIAL EN MÉXICO**

**Sumario.** I. Ausencia de definitividad de las resoluciones judiciales de los tribunales de las entidades federativas. II. Intervención de los tribunales locales en la defensa de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. III. Breve análisis sobre la situación actual de los poderes judiciales de las entidades federativas. a) Reforma al sistema de administración de justicia penal.

#### **I. Ausencia de definitividad de las resoluciones judiciales de los tribunales de las entidades federativas.**

En nuestro país impera el sistema de jurisdicción unificada, pues cualquier asunto litigioso, sin importar su cuantía y trascendencia jurídica, puede ser resuelto en última instancia por los órganos del Poder Judicial de la Federación, quien cuenta con atribuciones para anular las resoluciones dictadas por los tribunales de las entidades federativas.

Tal escenario deriva de los supuestos de procedencia del juicio de amparo tanto en su modalidad de directo como en la vía indirecta.

El amparo directo, de conformidad con el artículo 107 constitucional, fracción III, inciso a), procede contra cualquier sentencia definitiva o laudo y resolución que ponga fin al juicio emitida por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo.

Entonces, basta que se trate de uno de esos actos y que no proceda recurso ordinario alguno en su contra para que resulte procedente el juicio de garantías en su modalidad de uni-instancial.

La amplitud de ese supuesto de procedencia ocasiona que fallos que no admiten recurso de apelación en la justicia local porque el legislador consideró que no se justifica la tramitación de una segunda instancia ante las salas del tribunal superior, deban ser revisados por magistrados federales.

La tramitación de recursos de apelación ante las salas de los tribunales superiores de las entidades federativas genera erogaciones al erario público porque implica el desgaste de recursos materiales y

humanos del Estado. De ahí que los legisladores hayan considerado que existen asuntos en los cuales, por diversas razones, no se justifica el citado gasto, declarando la improcedencia de una segunda instancia.

Como ejemplo basta citar lo dispuesto por los artículos 2 y 23 del título especial denominado “De la Justicia de Paz”, del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal:

*“Artículo 2.- Conocerán los jueces de paz en materia civil de los juicios contenciosos que versen sobre la propiedad o demás derechos reales sobre bienes inmuebles ubicados dentro de su jurisdicción y que tengan un valor de hasta tres mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal y en los demás negocios de jurisdicción contenciosa común o concurrente cuyo monto no exceda de mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, cantidades las anteriores que se actualizarán anualmente como lo dispone el artículo 71 de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.*

*Quedan exceptuados (sic) de la anterior disposición todas las controversias relativas a las materias familiar y de arrendamiento inmobiliario, cuya competencia queda asignada a los jueces de primera instancia de la materia.”*

*“Artículo 23.- Contra las resoluciones pronunciadas por los jueces de paz no se dará más recurso que el de responsabilidad.”*

De conformidad con la regulación transcrita, contra la sentencia que resuelva las pretensiones de las partes dictada por un juez de paz civil del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal no procede recurso de apelación, determinación que encuentra razón en la cuantía de los negocios competencia de dichos juzgadores; sin embargo, contra el fallo procede el juicio de amparo directo ya que se trata de una sentencia definitiva en términos del artículo 46 de la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>55</sup>.

---

<sup>55</sup> Prevé el artículo 46 de la Ley de Amparo que sentencias definitivas son aquellas que deciden el juicio en lo principal y no procede en su contra ningún recurso ordinario; asimismo, gozan de ese carácter las dictadas en primera instancia en asuntos judiciales del orden civil cuando los interesados renuncien a los recursos ordinarios y la ley lo permita.

Entonces, un asunto calificado de poca importancia y trascendencia jurídica por el legislador local a grado tal que consideró injustificable distraer la atención de los magistrados del tribunal superior correspondiente para conocerlo en apelación, puede ser materia de un juicio de garantías que deben resolver tres magistrados federales e, incluso, puede llegar excepcionalmente a la Corte en revisión, con los costos que esas eventualidades representan.

También conviene destacar que, de conformidad con el texto constitucional, en el amparo que se promueva contra sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin al juicio no sólo pueden atribuirse vicios a esos actos, sino que también es posible controvertir violaciones en el procedimiento que hayan afectado la defensa del quejoso y trasciendan al resultado del fallo.

Por otra parte, como ya se anunció, otros actos judiciales distintos a las sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio pueden ser materia del amparo, posibilidad que deriva de lo dispuesto por el artículo 107, fracción III, incisos b) y c), que a la letra dice:

*“**Artículo 107.-** Todas las controversias de que habla el Artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las bases siguientes:*

*(...)*

***III.-** Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes:*

*(...)*

***b).-** Contra actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, fuera de juicio o después de concluido, una vez agotados los recursos que en su caso procedan, y*

***c).-** Contra actos que afecten a personas extrañas al juicio;*

*(...)”*

De conformidad con lo transcrito, los actos emitidos por autoridades judiciales dentro de juicio son excepcionalmente impugnables vía amparo cuando impliquen una ejecución de imposible reparación.

El Constituyente consideró que de no preverse tal supuesto de procedencia se consentiría la existencia de violaciones a las garantías individuales de los gobernados no resarcibles a través de medio de defensa alguno.

Lo anterior, en razón de que, en algunos casos, la transgresión a la esfera jurídica de derechos ocasionada por un acto emitido en la etapa de instrucción de un procedimiento no puede subsanarse al pronunciarse la resolución que le ponga fin, dado que de esa cuestión no se ocupa, de ahí que el legislador estimara necesario reconocer la procedencia del juicio de garantías.

La distinción entre actos dentro de un procedimiento que afecten de manera cierta e inmediata algún derecho sustantivo protegido por las garantías individuales y aquellos que sólo afecten derechos adjetivos o procesales, es un criterio útil para discernir que en el primer supuesto se trata de actos impugnables en amparo indirecto en virtud de que su ejecución es de imposible reparación, mientras que en la segunda hipótesis, por no tener tales características esos actos, deben reservarse para ser reclamados junto con la resolución definitiva.

Sin embargo, tal postura no puede válidamente subsistir como única y absoluta, sino que es necesario admitir, de manera excepcional, que también procede el amparo indirecto tratándose de algunas violaciones formales, adjetivas o procedimentales, siempre y cuando las afectaciones sean exorbitantes, lo que deberá determinarse objetivamente, tomando en cuenta: i) la institución jurídica que esté en juego, ii) la extrema gravedad de los efectos de la violación, iii) su trascendencia específica, y iv) los alcances vinculatorios de la sentencia que llegara a conceder el amparo.

Por ejemplo, si durante la secuela de un proceso se ejecuta un embargo, se estará desde luego ante la afectación de un derecho sustantivo que es el de propiedad privada. En dicho supuesto, ni aun obteniendo el gobernado resolución favorable en cuanto al fondo del asunto podrá considerarse restituido en la afectación que sufrió sobre la libre disposición de sus bienes durante el tiempo que duró su embargo. Es inconcuso que, obviamente, dicho individuo no tendrá que esperar a que se dicte la sentencia, pudiendo en consecuencia acudir directamente ante el juez de distrito controvirtiendo dicho acto de molestia.

A diferencia de lo que ocurre en el ejemplo anterior, el acuerdo que desecha alguna prueba podrá ser efectivamente inconstitucional, pero habrá que esperar a que se dicte la resolución final para saber si su sentido no reparó la violación haciendo innecesaria su impugnación a través de algún medio de defensa.

Ahora bien, para comprender qué actos se consideran emitidos fuera de juicio para efectos del amparo conviene tomar en consideración que, en términos generales, la expresión "juicio" tiene dos grandes significados en el derecho procesal. En sentido amplio se le utiliza como sinónimo de proceso y, más específicamente, como sinónimo de procedimiento o secuencia ordenada de actos a través de los cuales se desenvuelve todo un proceso.

En general, juicio es sinónimo de procedimiento para sustanciar una determinada categoría de litigios y, por tanto, significa lo mismo que proceso jurisdiccional.

En sentido más restringido, también se emplea la palabra juicio para designar sólo una etapa del proceso e incluso un solo acto, la sentencia misma.

Para efectos del amparo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha precisado que la expresión "juicio" debe entenderse en el sentido amplio como procedimiento contencioso que inicia con la presentación de la demanda ante el órgano jurisdiccional correspondiente y concluye con la sentencia definitiva o alguna resolución que, sin decidir el juicio en lo principal, lo da por concluido.

El máximo tribunal del país puntualiza que el juicio a que se refiere el artículo 46 de la Ley de Amparo no puede ser otro que el definido en términos amplios como el conjunto de relaciones jurídicas entre las partes, los agentes de la jurisdicción y los auxiliares de ésta, regulado por la ley y dirigido a la solución de un conflicto, susceptible de ser dirimido por una decisión que goce del carácter de cosa juzgada; esto es, el procedimiento contencioso que inicia con la demanda y termina con la sentencia definitiva.

A partir de lo expuesto se concluye que por acto emitido fuera de juicio debe considerarse cualquier actuación de los tribunales ajena a la tramitación y resolución de litigios, como puede ser, por ejemplo, las diligencias de jurisdicción voluntaria donde no hay controversia judicial a resolver.

Por otra parte, la procedencia del amparo contra los actos emitidos después de concluido el juicio parte del presupuesto de que se tramitó y resolvió por los tribunales ordinarios un proceso litigioso. Comúnmente se trata de actos en ejecución del fallo dictado, donde existe una limitante a la promoción del amparo, pues sólo procede contra la resolución que declara cumplido el fallo, o bien, que decreta la imposibilidad de acatarlo, mientras que tratándose de remates, el juicio de garantías debe interponerse contra la resolución que los apruebe o desaprobe<sup>56</sup>.

Los terceros extraños al juicio están legitimados para promover juicio de amparo contra cualquier acto que les afecte emitido por tribunales dentro y fuera de juicio.

Lo expuesto evidencia que no sólo las sentencias, laudos o resoluciones que pongan fin a juicio emitidas por los tribunales de las entidades federativas son objeto de control por parte de los órganos del Poder Judicial de la Federación, sino que la validez de cualquier acto de autoridad que emitan en perjuicio de un gobernado puede ser materia de un juicio de garantías, ya sea como acto destacado o como vicio del procedimiento.

## **II. Intervención de los tribunales locales en la defensa de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

De conformidad con los artículos 103 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el control de la constitucionalidad de leyes y actos dentro de nuestro sistema jurídico se encomienda al Poder Judicial de la Federación, siendo la Suprema Corte de Justicia de la Nación el órgano terminal por cuanto se refiere a las decisiones sobre la conformidad de normas de carácter general con el orden fundamental.

Por su parte, el artículo 133 constitucional prevé:

---

<sup>56</sup> Artículo 114, fracción III, párrafos segundo y tercero, de la Ley de Amparo.

**“Artículo 133.-** *Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.”*

El precepto transcrito obliga a los jueces de cada Estado a respetar lo dispuesto por la Constitución Federal, leyes federales y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de sus entidades.

Tal disposición parece que autoriza el control difuso dentro de nuestro sistema jurídico al obligar a los jueces a respetar, ante todo, la Carta Magna de la Unión, lo que podría derivar en la inaplicabilidad de una norma ordinaria para un caso concreto cuando estimaran que transgrede la norma suprema.

Sin embargo, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado en forma diversa el aludido numeral constitucional, sustentando en la tesis de jurisprudencia P./J. 74/99 que no es fuente de facultades de control constitucional para las autoridades que ejercen funciones materialmente jurisdiccionales, respecto de actos ajenos, como son las leyes emanadas del propio Congreso, ni de sus propias actuaciones, que les permitan desconocer unos y otros, pues dicho precepto debe ser interpretado a la luz del régimen previsto por la propia Carta Magna para ese efecto. Tal tesis expresamente señala:

**“CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN.** *El texto expreso del artículo 133 de la Constitución Federal previene que "Los Jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.". En dicho sentido literal llegó a pronunciarse la Suprema Corte de Justicia; sin embargo, la postura sustentada con*

*posterioridad por este Alto Tribunal, de manera predominante, ha sido en otro sentido, tomando en cuenta una interpretación sistemática del precepto y los principios que conforman nuestra Constitución. En efecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el artículo 133 constitucional, no es fuente de facultades de control constitucional para las autoridades que ejercen funciones materialmente jurisdiccionales, respecto de actos ajenos, como son las leyes emanadas del propio Congreso, ni de sus propias actuaciones, que les permitan desconocer unos y otros, pues dicho precepto debe ser interpretado a la luz del régimen previsto por la propia Carta Magna para ese efecto.”*

(Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo X, agosto de 1999, página 5).

La Corte consideró, en esencia, que la interpretación sistemática de la ley fundamental revela que el constituyente optó por un sistema de control constitucional ejercido en exclusiva por el Poder Judicial de la Federación, resultando extraño a esa decisión el control difuso a cargo de los jueces ordinarios.

La postura fijada por el máximo tribunal del país otorga a nuestro sistema de control constitucional un carácter mixto, en la medida en que, contrario al americano, los jueces ordinarios no están facultados para resolver sobre la constitucionalidad de leyes cuando conocen de las controversias de su competencia; sin embargo, a diferencia del sistema austriaco, las decisiones sobre cuestiones de constitucionalidad no son exclusivas de un solo órgano, sino de aquellos que integran el Poder Judicial de la Federación.

Lo expuesto demuestra que el control de constitucionalidad que ejercen los tribunales ordinarios es indirecto, pues no están facultados para dejar de observar las normas secundarias que rigen su actuar aun cuando las consideren contrarias al texto fundamental.

Un ejemplo evidencia lo fundado de la conclusión anterior: las salas de los tribunales contenciosos administrativos locales están facultadas para decretar la nulidad de actos de autoridad que contravengan leyes secundarias, posibilidad que, indirectamente implica control constitucional; sin embargo, no pueden dejar de aplicar una de esas leyes porque la

consideren contraria a los principios fundamentales plasmados en la Carta Magna.

Por otra parte, conviene apuntar que el Constituyente previó a favor de los tribunales locales jurisdicción concurrente para conocer, excepcionalmente, de juicios de amparo.

Tal posibilidad deriva de lo dispuesto por el numeral 107, fracción XII, constitucional, en tanto establece que la violación de las garantías previstas en los artículos 16, en materia penal, 19 y 20 de ese ordenamiento, puede reclamarse ante el juez de distrito que corresponda o ante el superior del tribunal que haya cometido la violación.

De esa manera excepcional y en ejercicio de una competencia que no es exclusiva sino concurrente, los tribunales locales están facultados para ejercer cierto control constitucional sobre actos de carácter judicial en materia penal.

### **III. Breve análisis sobre la situación actual de los poderes judiciales de las entidades federativas.**

El concepto de independencia es clave para entender la función de los poderes judiciales dentro del Estado Constitucional de Derecho y se ha examinado desde dos enfoques: la independencia institucional u orgánica, también conceptualizada como autonomía y la independencia personal o subjetiva que es propiamente la independencia judicial.

La independencia orgánica se identifica con la separación del Poder Judicial, en su conjunto, de los demás poderes, mientras que la independencia subjetiva se entiende como la actitud del juzgador para no permitir la ingerencia de presiones o intereses extraños al Derecho en el ejercicio de la función jurisdiccional.

La doctrina ha considerado que el concepto de independencia subjetiva cuenta con dos variantes que dependen del tipo de presión que podría recibir el juzgador: la interna y la externa. La primera significa que el juzgador debe resolver los litigios sin aceptar influencia de un miembro de la judicatura de nivel superior o similar. La externa, se refiere al deber de

fallar sin someterse a presiones externas provenientes del sistema político o social.

En defensa de la citada independencia se prevén garantías judiciales que constituyen el conjunto de instrumentos establecidos por las normas constitucionales con el objeto de lograr la imparcialidad del juzgador y que favorecen tanto a los miembros de la judicatura como a los justiciables<sup>57</sup>.

Entre las garantías judiciales encontramos:

a) Inamovilidad. Implica la permanencia de los jueces y magistrados en sus puestos hasta la culminación de su encargo.

b) Remuneración. Para evitar presiones de grupos de interés económico se prevén diversas disposiciones sobre la remuneración de los juzgadores, entre ellas, los esquemas de incompatibilidad para el desempeño del cargo, el derecho a recibir percepciones adecuadas y a que no sean disminuidas.

c) Responsabilidad. Conjunto de normas jurídicas que prevén las causas, procedimientos y órganos competentes para imponer sanciones a los titulares de los órganos judiciales y al resto del personal judicial.

d) Autoridad. Se refiere al conjunto de normas que permiten a los jueces y magistrados contar con mecanismos para hacer efectivas sus determinaciones.

Por otra parte, debe ponderarse que uno de los objetivos de la carrera judicial como sistema administrativo de servicio público profesional de rango constitucional que regula los procedimientos de ingreso, selección, formación y capacitación, ratificación, adscripción y retiro de los funcionarios judiciales<sup>58</sup>, es tutelar la independencia y autonomía del juez.

Nuestro sistema jurídico romanista ha optado por establecer un modelo esencialmente burocrático de carrera judicial donde los criterios de

---

<sup>57</sup> FIX-ZAMUDIO, Héctor, COSSÍO DÍAZ, José Ramón, “El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano”, F.C.E, México, 1995, p. 31.

<sup>58</sup> MARROQUÍN ZALETA, Jaime Manuel; “La carrera judicial a diez años de su instauración constitucional y legal” en ‘El Consejo de la Judicatura Federal a diez años de su creación’; CJF; México; 2006, p. 232.

selección de los miembros de la judicatura se basen en el concepto de méritos. Se trata de escoger a los mejores candidatos, y eventualmente, su desarrollo profesional será resultado de los méritos obtenidos dentro de la propia institución.

La adopción de ese modelo burocrático tiene implicaciones en el sistema de nombramientos de los juzgadores, pues se respetará a cabalidad el diseño si la designación deriva de concursos, mientras que si proviene de una elección o de una designación por parte de otro Poder del Estado, el modelo tendrá tintes políticos.

Néstor Pedro Sagüés<sup>59</sup> expresa que, desde una visión reduccionista, pueden distinguirse dos sistemas de designación de juzgadores: el político y el profesional. Ambos modelos no se encuentran en forma pura en el derecho comparado, sino que producen una variada gama de posibilidades de conjugación.

El sistema político es el procedimiento de designación o elección de jueces realizado por órganos de naturaleza política o mediante la elección ciudadana, sin que se exija experiencia en materia judicial. Este sistema se divide, a su vez, en las siguientes modalidades:

a) Simple. Un solo órgano es el que tiene a su cargo la atribución de designar a los titulares de los órganos jurisdiccionales.

b) Compuesto. Se trata de una conjugación de los elementos del tipo simple o la interrelación entre distintos entes para la designación de juzgadores.

Entre las deficiencias de este sistema se pueden enumerar las siguientes.

- No existen criterios definidos del perfil de juzgador, lo que posibilita que personas sin la capacidad requerida sean designadas para los cargos.
- La designación es discrecional.

---

<sup>59</sup> SAGÜÉS, Néstor Pedro, "Las Escuelas Judiciales" en Cuadernos para la Reforma de la Justicia; No. 5; IJJ-UNAM; México; 1998, p. 25.

- Se corre el riesgo de que los poderes judiciales se convierten en reproducción de la relación de fuerzas entre los partidos políticos.

Por otra parte, los sistemas profesionales se basan en una selección de los candidatos a partir de ciertos procedimientos previamente regulados. El órgano que designa es de carácter técnico o, en su caso, el órgano cúspide de la jerarquía judicial.

Los sistemas profesionales abarcan mecanismos de formación y capacitación de funcionarios judiciales, así como concursos y exámenes para seleccionar a las mejores personas.

La doctrina reconoce que también el sistema profesional tiene modalidades simple y compuesta. En la primera de ellas la designación de los juzgadores es discrecional por el tribunal superior o por los consejos de las judicaturas.

En la modalidad compuesta se ubican los casos donde los jueces son designados con la asesoría de una comisión.

Debe también considerarse que la carrera judicial requiere de un régimen de formación y capacitación de los servidores públicos judiciales. Estos sistemas de preparación ética y técnica pueden darse a los aspirantes antes de haber sido designados funcionarios judiciales o cuando desempeñan un cargo judicial.

El concepto de escuela judicial se refiere al organismo, integrante del Poder Judicial o de los consejos de la magistratura, habitualmente de posgrado, ocupado de la capacitación y formación profesional de los funcionarios judiciales o de quienes aspiren a pertenecer al Poder Judicial, de la preselección de éstos, así como de la actualización de los funcionarios en ejercicio<sup>60</sup>.

Sagüés ha considerado que las escuelas judiciales cumplen con dos tipos de funciones: una de carácter técnico y otra de carácter político. Entre las primeras se encuentran la de obtener una adecuada especialización

---

<sup>60</sup> Nestor Pedro Sagüés considera que el concepto puede emplearse en dos sentidos. El primero, amplio, cuando se ocupan de ambos tipos de capacitación (previa al cargo y posterior al cargo), y el segundo, restringido, cuando sólo se ocupan de uno de ellos. SAGÜÉS, Néstor Pedro; op. cit.; p. 71.

judicial; excluir a los candidatos no aptos para la función judicial y actualizar a los juzgadores en las modificaciones al derecho.

Las funciones políticas aluden a la capacitación de los jueces en los valores constitucionales; en la regeneración de la judicatura, con la designación y promoción de los juzgadores y en el perfeccionamiento de la independencia judicial, con jueces designados por sus propios méritos (por “derecho propio”)<sup>61</sup>.

Otro aspecto relacionado con la independencia externa de los juzgadores está vinculado con la asignación del presupuesto del Poder Judicial que, tratándose del Federal, se precisa en el Presupuesto de Egresos y es variable.

La doctrina ha pugnado porque se asigne a nivel constitucional un porcentaje específico del presupuesto de egresos a los poderes judiciales, pues considera que lo liberaría de presiones externas en el ejercicio de sus funciones.

En el presente apartado se pretende exponer esquemáticamente la situación que guardan los poderes judiciales de las entidades federativas con relación a los aspectos hasta ahora desarrollados.

Con esa finalidad, en el esquema siguiente se precisa el sistema de nombramiento de los magistrados de los tribunales superiores de justicia de cada una de las entidades federativas.

NOMBRAMIENTO DE MAGISTRADOS	
SISTEMA POLÍTICO	
SIMPLE	COMPUESTO
Querétaro (de conformidad con su Constitución los magistrados son designados por el Poder Legislativo).	Aguascalientes (intervienen el Consejo de la Judicatura, el Ejecutivo y el Legislativo).
Tlaxcala (de conformidad con su Constitución los magistrados son designados por el Poder Legislativo).	Baja California (interviene el Consejo de la Judicatura y el Poder Legislativo).
Yucatán (de conformidad con su Constitución los magistrados son designados por el Poder Legislativo).	Baja California Sur (intervienen el Poder Legislativo y el Ejecutivo).
	Campeche (intervienen el Poder Legislativo y el Ejecutivo).

<sup>61</sup> Ibídem, pp. 47-56.

designados por el Poder Legislativo).	<p>y el Ejecutivo).</p> <p>Chiapas (interviene el Poder Legislativo y el Ejecutivo).</p> <p>Chihuahua (intervienen los tres poderes del Estado).</p> <p>Coahuila (intervienen el Consejo de la Judicatura, el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo).</p> <p>Colima (intervienen el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo).</p> <p>Distrito Federal (intervienen el Jefe de Gobierno y la Asamblea Legislativa).</p> <p>Durango (intervienen el Poder Ejecutivo y el Legislativo).</p> <p>Estado de México (interviene el Consejo de la Judicatura y el Poder Legislativo).</p> <p>Guerrero (interviene el Poder Ejecutivo y el Legislativo).</p> <p>Guanajuato (intervienen el Poder Legislativo, el Ejecutivo y el Consejo de la Judicatura).</p> <p>Hidalgo (interviene el Poder Ejecutivo y el Legislativo).</p> <p>Jalisco (intervienen el Consejo General y el Poder Legislativo).</p> <p>Michoacán (intervienen el Poder Legislativo y el Consejo de la Judicatura).</p> <p>Morelos (intervienen el Poder Legislativo y el Consejo de la Judicatura).</p> <p>Nayarit (intervienen el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo).</p> <p>Nuevo León (intervienen el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo).</p> <p>Oaxaca (intervienen el Poder Ejecutivo y el</p>
---------------------------------------	--

	<p>Poder Legislativo).</p> <p>Puebla (intervienen el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo).</p> <p>Quintana Roo (intervienen el Poder Ejecutivo y el Legislativo).</p> <p>Sinaloa (intervienen el Poder Legislativo y el Consejo de la Judicatura).</p> <p>San Luís Potosí (intervienen el Poder Legislativo y el Ejecutivo).</p> <p>Sonora (intervienen el Poder Legislativo y el Ejecutivo).</p> <p>Tabasco (intervienen el Consejo de la Judicatura, el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo).</p> <p>Tamaulipas (intervienen el Poder Ejecutivo y el Legislativo).</p> <p>Zacatecas (intervienen el Poder Ejecutivo y el Legislativo).</p>
--	--

Como se ve, ninguna de las entidades federativas adopta el sistema profesional para la designación de los magistrados numerarios o supernumerarios de los tribunales superiores de justicia. Dicho sistema impera únicamente en Coahuila por cuanto se refiere a la designación de magistrados de los tribunales unitarios y en Sonora, por cuanto hace al nombramiento de magistrados regionales, casos donde el órgano que decide es el Consejo de la Judicatura de la entidad.

La intervención del Poder Legislativo en todos los nombramientos de los citados magistrados de los tribunales superiores de justicia dota de carácter político a la decisión porque, la última palabra, la tiene un órgano de esa naturaleza.

Sin embargo, cabe precisar que son varias las entidades federativas con matices singulares en el método de designación político de los magistrados, pues se reconoce la intervención del órgano administrativo o del órgano cúspide del Poder Judicial de la entidad.

A continuación se inserta un esquema que identifica el sistema de designación de jueces que impera en las entidades federativas del país:

NOMBRAMIENTO DE JUECES	
SISTEMA PROFESIONAL	
SIMPLE	COMPUESTO
Aguascalientes (Consejo de la Judicatura).	Chiapas (Consejo de la Magistratura y Ayuntamientos).
Baja California (Tribunal Superior de Justicia).	Querétaro (Tribunal Superior de Justicia y Consejo de la Judicatura).
Baja California Sur (Tribunal Superior de Justicia).	
Campeche (Tribunal Superior de Justicia).	
Chihuahua (Tribunal Superior de Justicia).	
Coahuila (Consejo de la Judicatura).	
Colima (Supremo Tribunal de Justicia).	
Distrito Federal (Consejo de la Judicatura).	
Durango (Consejo de la Judicatura).	
Estado de México (Consejo de la Judicatura).	
Guerrero (Tribunal Superior de Justicia).	
Guanajuato (Consejo de la Judicatura).	
Hidalgo (Consejo de la Judicatura).	
Jalisco (Consejo de la Judicatura).	
Michoacán (Consejo de la Judicatura).	
Morelos (Consejo de la Judicatura).	
Nayarit (Consejo de la Judicatura).	
Nuevo León (Consejo de la Judicatura).	
Oaxaca (Tribunal Superior de Justicia).	
Puebla (Tribunal Superior de Justicia).	

Quintana Roo (Consejo de la Judicatura).	
Sinaloa (Supremo Tribunal de Justicia).	
San Luís Potosí (Consejo de la Judicatura).	
Sonora (Consejo del Poder Judicial).	
Tabasco (Consejo de la Judicatura).	
Tamaulipas (Tribunal Superior de Justicia).	
Tlaxcala (Comisión de Gobierno Interno y Administración del Poder Judicial).	
Veracruz (Consejo de la Judicatura).	
Yucatán (Tribunal Superior de Justicia).	
Zacatecas (Tribunal Superior de Justicia).	

El sistema de designación de juzgadores en Chiapas no es profesional puro, pues hay intervención de un órgano de naturaleza política; sin embargo, quien decide en última instancia es el órgano administrativo del Poder Judicial.

Ahora bien, tratándose de la garantía de inamovilidad, a continuación se presenta un esquema donde se identifican las entidades federativas cuyos textos fundamentales otorgan ese derecho a magistrados y jueces:

INAMOVILIDAD (rango constitucional).			
MAGISTRADOS.		JUECES	
SI	NO	SI	NO
Aguascalientes.	Baja California Sur.	Aguascalientes.	Baja California Sur
Baja California.	Michoacán.	Baja California.	Distrito Federal.
Campeche.	Tlaxcala.	Campeche.	Durango.
Chiapas.		Chiapas.	Guanajuato.
Chihuahua.		Chihuahua.	Hidalgo.
Coahuila.		Coahuila.	Michoacán.
Colima.		Colima.	Morelos.
Distrito Federal.		Estado de México.	Oaxaca.
Durango.		Guerrero.	Puebla.
Estado de México.		Jalisco.	Tamaulipas.
Guerrero.		Nayarit.	Tlaxcala. Veracruz.
Guanajuato.		Nuevo León.	
Hidalgo.		Quintana Roo.	

Jalisco. Morelos. Nayarit. Nuevo León. Oaxaca. Puebla. Quintana Roo. Querétaro. Sinaloa. San Luís Potosí. Sonora. Tabasco. Tamaulipas. Veracruz. Yucatán. Zacatecas.		Querétaro. Sinaloa. San Luís Potosí. Sonora. Tabasco. Yucatán. Zacatecas.	
---	--	---	--

Conviene mencionar que las leyes fundamentales de los estados de Baja California Sur, Campeche, Hidalgo, Puebla y Michoacán, prevén un mecanismo excepcional de destitución de magistrados y/o jueces.

En términos generales, las citadas constituciones otorgan al Gobernador del Estado la facultad de que, previa audiencia privada, solicite al Poder Legislativo la destitución del servidor público judicial.

Consideramos que esa atribución del jefe del Ejecutivo estatal contraviene la autonomía judicial en la medida en que, discrecionalmente, puede solicitar la destitución de un magistrado a quien no se le instaura un procedimiento previo donde se respeten las formalidades esenciales.

Por otra parte, en el siguiente esquema se identifican en qué entidades federativas se prevé a nivel constitucional la garantía de remuneración adecuada para los jueces y magistrados y el impedimento de que se reduzcan sus emolumentos durante su encargo:

REMUNERACIÓN (rango constitucional).			
MAGISTRADOS.		JUECES	
SI	NO	SI	NO
Baja California. Baja California Sur. Campeche. Chiapas. Chihuahua. Coahuila. Colima.	Aguascalientes. Estado de México. Guanajuato. Oaxaca. Puebla. Tlaxcala. Veracruz.	Baja California. Baja California Sur. Campeche. Chiapas. Chihuahua. Coahuila. Colima.	Aguascalientes. Distrito Federal. Estado de México. Guanajuato. Oaxaca. Puebla. Querétaro.

Distrito Federal. Durango. Guerrero. Hidalgo. Jalisco. Michoacán. Morelos. Nayarit. Nuevo León. Querétaro. Quintana Roo. Sinaloa. San Luís Potosí. Sonora. Tabasco. Tamaulipas. Yucatán. Zacatecas.		Durango. Guerrero. Hidalgo. Jalisco. Michoacán. Morelos. Nayarit. Nuevo León. Quintana Roo. Sinaloa. San Luís Potosí. Sonora. Tabasco. Tamaulipas. Yucatán. Zacatecas.	Tlaxcala. Veracruz.
--	--	---	------------------------

Otro aspecto a destacar relacionado con la situación actual de los poderes judiciales de las entidades federativas es el relativo a su administración en tanto se encomiende a un órgano diverso a los materialmente judiciales o siga a cargo del tribunal superior.

Actualmente, la institución del consejo de la judicatura ha sido implementada por la mayoría de los estados de la República, con excepción de Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Colima, Oaxaca, Puebla, Tamaulipas, Tlaxcala (cuenta con una comisión de gobierno interno y administración), Yucatán y Zacatecas.

En cuanto a las escuelas judiciales, también se han implementado en la mayoría de las entidades, exceptuando a Campeche, Chihuahua y Zacatecas.

Por último, es oportuno destacar que aun cuando se reconoce en los textos constitucionales la autonomía de los poderes judiciales estatales para ejercer su gasto, en ninguna entidad federativa se ha previsto un porcentaje fijo del presupuesto de egresos asignable a esa rama del poder público.

**a) Reforma constitucional al sistema de administración de justicia penal.**

Recientemente se ha impulsado en el Congreso de la Unión una reforma constitucional que trastocaría la esencia del sistema de administración de justicia en materia penal; las modificaciones que se pretenden indudablemente impactarían en las funciones encomendadas a los tribunales locales y federales, de ahí que se considere necesario analizarlas porque determinarían una nueva realidad a la que deberán enfrentarse los juzgadores del país.

El 12 de diciembre del 2007, la mayoría calificada de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de Unión aprobó el dictamen que sometió a su consideración las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia, con proyecto de decreto de reforma de diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>62</sup>.

Las modificaciones propuestas parten de diversas iniciativas hechas valer por diputados, además, se recogieron inquietudes expuestas en la iniciativa que el 9 de marzo de 2007 presentó el titular del Ejecutivo Federal ante la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

La intención esencial de la reforma constitucional es mudar del sistema de administración de justicia penal de tipo mixto, preponderantemente inquisitivo (parte de la presunción de culpabilidad y el indiciado debe demostrar su inocencia), al sistema acusatorio (el indiciado es culpable hasta que se demuestre lo contrario) y oral.

Para alcanzar tal variación se busca modificar y adicionar diversos preceptos constitucionales, entre ellos, los que a continuación se identifican:

Acorde con el sistema de justicia penal de corte garantista que se busca implementar, los diputados consideraron necesario establecer un nivel probatorio razonable para la emisión de las órdenes de aprehensión. De esa manera, en el texto del artículo 16 constitucional se preverá que basta que el órgano de acusación presente al juzgador datos probatorios de los que derive la realización del delito y la probable intervención del imputado para el libramiento de la orden de captura.

---

<sup>62</sup> Ver Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 2402-1, miércoles 12 de diciembre del 2007.

Esa medida encuentra su justificación en el hecho de que, dentro de un sistema acusatorio, la etapa de averiguación previa no debe constituir una instrucción administrativa sino una investigación inicial y básica, pues es en el juicio donde, en igualdad de las partes, se desahogaran los elementos probatorios recabados.

También se propone que el propio artículo 16 constitucional defina el término flagrancia y que se limite al momento de la comisión del delito y al inmediato siguiente, cuando se persigue al indiciado, dejando fuera de ese concepto a la que actualmente se conoce como flagrancia equiparada y que ha dado lugar a abusos de la autoridad.

Las modificaciones al texto del precepto constitucional en comento también incluyen la inserción de la institución del arraigo, aplicable para los casos en que se investiguen delitos de delincuencia organizada, fijando los supuestos de procedencia, la autoridad que debe solicitarlo, el órgano que debe ordenarlo, su temporalidad y otras particularidades.

El artículo 16 de la Carta Magna definiría el concepto de delincuencia organizada y autorizaría a la autoridad a acceder a la información clasificada tratándose de investigaciones relacionadas con ese tipo de delincuencia.

Se pretende suprimir la obligación de que la solicitud de órdenes de cateo sea por escrito y, en su lugar, se autorizaría la petición oral del conocimiento del juez de control competente.

En ese sentido, se propone instituir jueces de control federales y locales que se avoquen a resolver los pedimentos ministeriales de medidas cautelares y de providencias precautorias, buscando que esta nueva institución minimice los riesgos en la demora de ejecutar tales diligencias.

Se planea que dichos juzgadores también conozcan de las impugnaciones de las resoluciones de reserva, del no ejercicio de la acción penal, del desistimiento y de la suspensión de la acción penal.

El artículo 17 constitucional prevería los principios necesarios que aseguren que la defensoría pública se preste con calidad y que cuente con personal profesional capacitado. Además, establecerá los mecanismos

alternativos de solución de controversias, entre otros, la mediación, la conciliación y el arbitraje, para propiciar la participación activa de la población para encontrar otras formas de relacionarse entre sí, donde se privilegie la responsabilidad personal y la utilización de la negociación.

A través de tales medios alternativos se busca disminuir las altas cargas de trabajo de los órganos jurisdiccionales y agilizar la reparación del daño a favor de la víctima del delito.

Se propone que el artículo 19 constitucional sea materia de diversas modificaciones, entre ellas, variar el término de auto de sujeción a proceso a auto de vinculación y reducir el estándar probatorio para la emisión de ese acto a partir de la misma idea de que las pruebas deben aportarse y desahogarse en el juicio y no en la etapa de averiguación previa.

La prisión preventiva se regirá por el principio de subsidiariedad y excepcionalidad, esto es, sólo será aplicable cuando no haya otra forma de garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, de desarrollar la investigación o de proteger a la víctima, a los testigos o a la comunidad.

El numeral 20 del texto fundamental reformado desarrollará los principios fundamentales del proceso penal.

El proceso será acusatorio y oral, de ahí que se pretenda abandonar el sistema o la metodología de formación de expedientes para sustituirla por una metodología de audiencias.

Se busca que las decisiones judiciales se adopten siempre frente a las partes, una vez que se les otorgó la oportunidad de contradecir la prueba y de ser escuchadas.

En el apartado A del artículo 20 constitucional se plasmarán los principios del proceso; en su fracción II se reconocerá el principio de inmediación y de libre valoración de la prueba.

La inmediación presupone que todos los elementos de prueba desahogados en el proceso sean presenciados sin mediaciones ni intermediarios por el juez en una audiencia.

Dentro del nuevo sistema, una vez que el juez de control dicta el auto de vinculación a juicio deja de conocer del asunto, que se remite a otro tribunal para su instrucción y resolución. Además, se prohíbe a los jueces tener contacto con alguna de las partes si la otra no está presente.

Será derecho de los inculcados ser juzgados en audiencia pública por un órgano jurisdiccional unitario o colegiado. Los juicios orales son considerados en la reforma como el pilar fundamental del nuevo sistema de justicia penal ya que sólo a través del reconocimiento de esos procesos como garantía de los gobernados se hacen viables y legítimas otras instituciones como las salidas alternas.

La reforma al artículo 21 constitucional implicaría la reestructura del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que comprende a los tres órdenes de gobierno y que se regirá por una ley secundaria donde se regulen algunos principios esenciales, como son los requisitos de selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones policiales, así como la carrera policial a nivel nacional con carácter homogéneo.

Una propuesta de relevancia es la de imponer la certificación de los elementos de las policías municipales, estatales y federales, que no implica sólo su registro en el sistema para evitar que ingresen quienes hayan cometido ilícitos o incurrido en irregularidades, sino que, a través de esa medida, se asegurará que dichos elementos posean los conocimientos y habilidades necesarias para realizar su función.

La reforma en análisis prevé también la acción penal privada y la aplicación de criterios de oportunidad para que el Ministerio Público actúe.

Como se lee, los diputados proponen una modificación radical e integral del sistema de administración de justicia penal, en la medida en que los cambios alteran las reglas que regían desde la etapa de investigación del delito hasta las propias de la ejecución de las sentencias penales que, de conformidad con la reforma, correría a cargo de los tribunales y no del Poder Ejecutivo.

Como se trata de una reforma que variará totalmente las normas aplicables a los procedimientos y procesos penales, la Cámara de

Diputados desarrolló también un capítulo completo de disposiciones transitorias, precisando que se daría a las entidades federativas y a la Federación un plazo máximo para que prevean las modificaciones necesarias que hagan efectivo el texto de los preceptos reformados.

Se propone que el nuevo sistema se aplique gradualmente por regiones, o bien, que el novedoso proceso oral rijan para determinadas conductas delictivas hasta que pueda aplicarse a la totalidad de los tipos penales.

Asimismo, en el régimen transitorio también se reconoce el problema presupuestal que implica la modificación estructural de los Poderes Judiciales con la finalidad de que se instituyan los jueces de control, de ahí que se establezca expresamente que es obligación de las legislaturas de las entidades federativas y de la Federación destinar recursos necesarios para la reforma al sistema de justicia penal.

Es indudable que el éxito de la reestructuración integral de la administración de justicia penal depende, en gran medida de la autonomía e independencia de que gocen los juzgadores de nuestro país y de su grado de profesionalismo.

Sólo a través de jueces ajenos a presiones externas y debidamente capacitados para el desarrollo de su función, es viable que cualquier juicio, incluyendo los orales, constituya una verdadera garantía a favor de los gobernados.

Hasta que culmine el proceso de reforma constitucional en comento y las modificaciones al texto fundamental entren en vigor, podrá corroborarse si se cuenta con el material humano idóneo para hacer efectiva la loable intención de quienes consideraron necesario democratizar el sistema de administración de justicia penal.

Desde nuestra perspectiva, la reforma en análisis debió acompañarse de otras medidas, desarrolladas en el último capítulo de esta investigación, tendentes a fortalecer las judicaturas locales y cuya implementación es urgente si en verdad se pretende alcanzar un sistema de administración de justicia que respete los principios constitucionales vigentes y que sea

acorde con la intención de democratizar integralmente nuestras instituciones.

## **CAPÍTULO CUARTO**

### **RUMBO AL FEDERALISMO JUDICIAL**

**Sumario.** **I.** El deber ser de la administración de justicia en el sistema federal mexicano. **II.** Problemas que afectan el proceso de reversión del centralismo judicial. **a)** Formales. **1.** Sistema de designación de jueces y magistrados. **2.** Garantías de independencia y autonomía. **3.** Falta de debida preparación. **b)** Sustanciales. Artículos 14 y 16 constitucionales. Garantías individuales de legalidad y seguridad jurídica. **III.** El control difuso de la constitucionalidad y la aplicación del precedente obligatorio.

#### **I. El deber ser de la administración de justicia en el sistema federal mexicano.**

Como se expuso en el primer capítulo de este trabajo, la doctrina ha identificado dos modalidades en la forma de impartir justicia dentro de los sistemas federales, la doble jurisdicción y la jurisdicción unificada.

En la doble jurisdicción la justicia federal y la justicia local se administran por separado mientras que en la jurisdicción unificada los asuntos litigiosos se resuelven en última instancia por el Poder Judicial Federal, que cuenta con atribuciones para modificar las resoluciones dictadas por los tribunales de los Estados.

La naturaleza del federalismo implica la distribución del poder, la cohabitación de órdenes gubernamentales, uno federal al que se encomiendan las cuestiones de interés general para la Unión como la defensa, seguridad nacional, relaciones exteriores, moneda, comercio, etcétera; y otros locales competentes para conocer de materias de interés inmediato para las comunidades, dentro de las que puede ubicarse a la administración de justicia.

Cada una de las entidades federativas goza de autonomía que se traduce en la posibilidad de dictar su propia normatividad incluyendo su Constitución, crear sus instituciones y elegir a sus autoridades locales, quienes ejercen el poder público en los asuntos de su competencia sin estar subordinadas a las autoridades federales.

Si la autoridad local puede emitir las normas generales que rigen en la entidad respectiva, para evitar la ingerencia en su autonomía debería estar facultada para aplicarlas sin que las decisiones que asuma en las materias que son de su competencia estén sujetas a lo que resuelva la autoridad federal.

Entonces, desde un punto de vista teórico, consideramos que la doble jurisdicción se apega cabalmente a los principios de distribución del poder y de autonomía que caracterizan al federalismo.

Sin embargo, esa adecuación teórica no es suficiente para sustentar la conclusión de que debe implementarse la doble jurisdicción en nuestro país.

Al adoptar el sistema federal cada nación le ha impregnado características singulares tendentes a lograr su eficacia, determinación que es legítima en la medida en que se alcancen los fines del Estado y se respeten los principios fundamentales plasmados en el texto constitucional.

Carece de relevancia práctica el hecho de que se desnaturalice algún aspecto del federalismo si la implementación de la administración de justicia unificada hace eficiente la labor de los tribunales, cumpliendo satisfactoriamente con un servicio público y respetando principios constitucionales, como el de celeridad judicial, finalidades sustanciales de mayor envergadura para la sociedad que el simple cumplimiento de principios doctrinales que no se reflejan positivamente en la vida cotidiana de los gobernados.

La decisión de asumir la jurisdicción unificada en nuestro país no debe atribuirse a un simple error en la implementación del sistema federal; por el contrario, se trató de una determinación consciente y debatida, tal como lo explica José de Jesús Gudiño Pelayo cuando destaca que en el proyecto de Constitución de Venustiano Carranza advirtió la necesidad de reducir la autoridad judicial de los Estados ya que se conocía que los jueces en muchas ocasiones servían de meros instrumentos de los gobernadores, por tanto, estimó necesario prever un recurso que reparara arbitrariedades y que estuviera a cargo de la autoridad federal.

El mencionado autor destaca que Carranza consideró injusto privar al pueblo de una institución arraigada como ya lo era el juicio de amparo en negocios judiciales, por tanto, decidió proponer su subsistencia, limitándolo a casos estrictamente necesarios y bajo un procedimiento expedito.

Como se expuso en el segundo capítulo de este trabajo, la propuesta de Carranza fue debatida, pronunciándose voces en contra como la de los diputados Jara y Medina, quienes presentaron voto particular en el sentido de que el proyecto generaba centralización de la justicia en los tribunales federales, nulificando la labor de los jueces locales en perjuicio de la autonomía de los Estados.

Gudiño Pelayo concluye que el amparo judicial subsistió bajo la consideración de inmadurez política de los Estados caracterizada por la falta de independencia de los jueces estatales frente a los gobernadores<sup>63</sup>.

Resulta entonces que, cuando se expidió la Constitución de 1917 se ponderó entre dos problemáticas actualizadas en ese momento, por una parte el arraigo a una institución federal que se había hecho indispensable ante la deficiente administración de justicia estatal y, por la otra, la latente centralización judicial.

En tal disyuntiva subyace un conflicto entre principios constitucionales, por una parte la celeridad en la administración de justicia que se afecta por el reconocimiento del amparo en negocios judiciales ya que origina una instancia más en los procesos y, por la otra, la seguridad jurídica de los gobernados que quedaría en entredicho si la última resolución de los conflictos sobre aplicación de leyes se dejaba en manos de órganos carentes de autonomía que, a fin de cuentas, atendían los mandatos del titular del Ejecutivo.

Los Constituyentes consideraron que las condiciones demandaban la continuidad de la procedencia del amparo en negocios judiciales, determinación justificada en las circunstancias imperantes caracterizadas por el poco desarrollo de las jurisdicciones estatales.

La realidad nacional determinó la centralización de la administración de justicia, medida que si bien contraria la esencia de la doctrina federal,

---

<sup>63</sup> Cfr. GUDIÑO PELAYO, José de Jesús; op. cit.; p. 774.

encontró sustento en la eficacia del amparo en negocios judiciales como institución garante de los gobernados frente a las arbitrariedades de la justicia local.

Se trata de un ejemplo más de cómo instituciones de un estado federal no se ajustan a principios doctrinales, pero resultan necesarias para hacer eficaz el sistema.

La previsión del amparo en negocios judiciales en la Constitución de 1917 está justificada, pero ese reconocimiento no hubiera generado el estado de centralismo judicial alcanzado de no ser por la poca atención que mereció el tema del desarrollo de las judicaturas estatales.

Coincidimos con Gudiño Pelayo en el sentido de que la decisión asumida inhibió el desarrollo de las judicaturas estatales sobre todo porque no se complementó con la implementación de alguna medida tendente a fortalecer la confianza en los tribunales locales.

Es hasta marzo de 1987 cuando en la reforma del artículo 116 constitucional se incluyen bases de organización de los poderes judiciales locales inspiradas en el principio de independencia judicial, según informa la iniciativa del titular del Ejecutivo Federal del treinta de octubre de mil novecientos ochenta y seis.

El Presidente de la República dijo que la impartición de justicia debía ser pronta, imparcial y honesta y que era necesaria la existencia de tribunales locales independientes sujetos únicamente a la ley, que fortalecieran el principio de división de poderes. Además, anunció la reforma del sistema de competencia del Poder Judicial de la Federación que tendría la intención de dotar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación del carácter de tribunal constitucional y dejar a los tribunales colegiados de circuito el conocimiento de los amparos directos, medida que favorecería a la descentralización de la función jurisdiccional federal.

A partir de la reforma constitucional en comento, el texto del artículo 116 de la Carta Magna previó que las constituciones y las leyes de los Estados debían garantizar la independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones, así como establecer las condiciones para el ingreso, formación y permanencia a la judicatura.

También se precisó que los nombramientos de los magistrados y jueces integrantes de los poderes judiciales locales debían ser hechos preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica.

Con la finalidad de lograr la independencia judicial, el numeral en cita establece la garantía de inamovilidad para los magistrados de los tribunales locales, así como la garantía de remuneración adecuada, irrenunciable y no disminuable a favor de esos servidores públicos y de los jueces.

Por cuanto se refiere al Distrito Federal, en el artículo 122, base cuarta, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se prevén los lineamientos de organización del Tribunal Superior de Justicia y, entre otras cuestiones, se reconoce la inamovilidad de los magistrados ratificados así como la implementación de la carrera judicial.

El reconocimiento en la Constitución Federal de los principios relatados tendentes a fortalecer a las judicaturas locales se interpreta como el primer paso para la reversión del centralismo judicial generado por la procedencia del amparo en negocios judiciales.

Es evidente que el sistema de impartición de justicia enraizado en nuestro país no puede modificarse de un día para otro, de ahí la necesidad de sentar las bases para su paulatina modificación, proponiendo, como primer paso, el establecimiento de tribunales locales independientes que gocen de la confianza de la sociedad.

Tal variación al sistema no debe calificarse como una decisión demagógica, por el contrario, diversos sectores sociales han advertido la ineficacia de la administración de justicia en nuestro país, que se demuestra objetivamente a través de datos que evidencian que la mayoría de los tribunales integrantes del Poder Judicial de la Federación se encuentran saturados de asuntos, lo que implica rezago en las tareas de impartición de justicia en perjuicio de lo dispuesto por el artículo 17 constitucional.

Para abatir la demanda desmedida de los servicios de los tribunales judiciales federales se ha incrementado notoriamente su número a un ritmo que parece insostenible por los costos que representa.

Es representativa de las inconformidades sociales con el actual estado de centralización judicial la opinión expuesta por los juzgadores locales que, por ejemplo, se plasmó en el documento denominado “Declaración de Querétaro”, emanada del Décimo Octavo Congreso Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados celebrado en 1994.

En dicha declaración los integrantes del Congreso Nacional se pronunciaron en el sentido de que es necesario que las judicaturas estatales tengan la última palabra en los negocios de su competencia y que el amparo directo sea procedente para conocer de cuestiones verdaderamente constitucionales<sup>64</sup>.

Además, en el documento se reconoce que la función de los tribunales locales es de “maquila”, pues los asuntos se resuelven en definitiva en instancias federales, fenómeno que ha ocasionado la distinción entre jueces y magistrados de primera y de segunda categoría, calificativo que depende del orden de gobierno al que estén adscritos.

En cuanto a las propuestas concretas del congreso en comento, además de las relacionadas con la garantía de independencia judicial destaca aquella que propugnó por la institución de Supremas Cortes de Justicia en las entidades federativas, asumiendo las competencias que les asisten a los tribunales colegiados de circuito y a los juzgados de distrito tratándose de amparos en negocios judiciales.

El Congreso también propuso la desaparición de la jurisdicción concurrente y que los poderes judiciales locales gozaran de un porcentaje fijo del presupuesto de egresos autorizado.

A nivel federal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación efectuó una consulta para la reforma integral y coherente del sistema de

---

<sup>64</sup> El texto de la declaración aparece transcrita en la obra de Joel Carranco Zúñiga; Poder Judicial; 2ª ed.; Editorial Porrúa, México; 2005; pp. 417-423.

impartición de justicia en el Estado Mexicano, cuya duración fue de más de dos años y sus resultados se plasmaron en el denominado Libro Blanco publicado por ese alto tribunal en el 2006<sup>65</sup>.

La Corte destacó que el objetivo último de una reforma judicial debe ser dotar de cabal vigencia a los principios plasmados en el artículo 17 constitucional, y que con esa finalidad era necesario integrar una agenda donde constara el conjunto de políticas judiciales necesarias de corto, mediano y largo plazo, articuladas entre sí y con objetivos, tiempos de ejecución, mecanismos de implementación y de evaluación.

Tres grandes ejes temáticos se identificaron por la Corte para la reforma judicial: a) la reforma del amparo; b) el fortalecimiento de los poderes judiciales de las entidades federativas, y c) la reforma de la justicia penal.

Tales ejes se encuentran interrelacionados, pero para efectos de este trabajo sólo destacaremos las acciones concretas que el Máximo Tribunal del país consideró necesarias y que se relacionan con la descentralización de la administración de justicia.

Como más adelante quedará evidenciado, la jurisprudencia es una institución que debe constituir una de las piedras angulares de la reforma judicial; sobre ese tópico, la Corte sostuvo que era necesario mejorar la sistematización de la jurisprudencia para que genere la seguridad jurídica necesaria además de que debía valorarse la posibilidad de limitar el ámbito de validez territorial de la emitida por los tribunales colegiados al circuito donde se generó.

Por cuanto se refiere al fortalecimiento de los poderes judiciales de las entidades federativas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación identificó los siguientes objetivos:

1. Reducir significativamente la procedencia y precisar los efectos del amparo directo para fortalecer las decisiones de los tribunales locales.

2. Establecer procedimientos que garanticen la autonomía de los integrantes de los tribunales superiores de justicia y de los consejos de la

---

<sup>65</sup> Texto consultado en la dirección de internet [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx).

judicatura estatales mediante mecanismos más transparentes de designación, remoción y ratificación.

3. Promover mecanismos de asignación de presupuestos que garanticen el gasto corriente y permitan programas de inversión multianuales.

4. Fortalecer los mecanismos de gobierno y carrera judicial.

5. Establecer indicadores de desempeño judicial a nivel nacional, y

6. Promover y fortalecer el uso de medios alternativos de solución de controversias.

En concordancia con la propuesta generada por el Décimo Octavo Congreso Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, la Suprema Corte de Justicia de la Nación también sostiene la necesidad de limitar la procedencia del amparo directo a cuestiones propias de constitucionalidad e implementar la casación local donde se resuelva en definitiva la legalidad de los fallos.

La Corte también hizo hincapié en que las violaciones procesales deben examinarse en el mismo recurso y pugna porque se evite el reenvío de asuntos.

En cuanto a la garantía de la autonomía de los juzgadores locales y su rendición de cuentas, la propuesta en análisis sostiene que en la designación de jueces supremos y miembros de los consejos de las judicaturas locales deben intervenir dos poderes, donde uno tenga la facultad de nominar y otro la de ratificar, prohibiéndose el cabildeo directo de los candidatos.

La Corte precisó que resulta indispensable una reforma constitucional que asegure que los poderes judiciales y demás órganos de impartición de justicia reciban anualmente un nivel de gasto corriente no menor en términos reales al del año inmediato anterior.

Fortalecer la carrera judicial es otra de las condiciones necesarias que el Máximo Tribunal del país destacó para alcanzar la reforma judicial.

Consideró que debe aplicarse rigurosamente esa institución, transparentar su administración, definir con mayor rigor y precisión el perfil de los juzgadores, fomentar el reclutamiento de los egresados más destacados de las escuelas y facultades de derecho, convocar a concursos abiertos de oposición, propiciar la capacitación amplia y continua y establecer sistemas objetivos de evaluación del desempeño judicial.

Por último, con relación al fortalecimiento de los poderes judiciales, la propuesta contenida en el Libro Blanco considera necesario profesionalizar la administración de las unidades jurisdiccionales, incorporar la planeación estratégica en el gobierno judicial y promover el uso de medios alternativos de solución de controversias.

Las propuestas sintetizadas evidencian que tanto los tribunales locales como los federales se pronuncian por la modificación del sistema de jurisdicción unificada y proponen la revisión de la procedencia del amparo en negocios judiciales que deberá modificarse de alguna manera si se pretende otorgar definitividad a las resoluciones emitidas por los órganos judiciales estatales.

Las voces autorizadas tanto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como de los Tribunales Superiores de Justicia de las entidades federativas evidencian que la administración de justicia en nuestro país debe ser un tema central de la reforma del Estado anunciada por los actores políticos.

La complejidad, lentitud y los costos que representa la resolución en definitiva de los litigios vulneran principios constitucionales, en específico, los previstos por el artículo 17 de la Carta Magna que dejó de ser una directriz del sistema para convertirse en un enunciado de buenas intenciones de difícil actualización.

La revisión de la procedencia del amparo en negocios judiciales y la previsión de tribunales locales de casación son puntos medulares en la reversión del centralismo judicial que se pretende; sin embargo, el éxito de cualquier propuesta debe soportarse en un principio básico: el fortalecimiento de las judicaturas locales.

El desarrollo hasta ahora alcanzado en el ámbito estatal no es de tal manera significativo como para pensar que debe revertirse inmediatamente el proceso de centralización judicial y prever un escenario idéntico al regulado por el texto constitucional de 1824, donde las resoluciones de los órganos de gobierno de los Estados gozaban de definitividad.

Antes de optar por la descentralización judicial plena se debe generar confianza en la actividad jurisdiccional que desarrollan órganos diversos a los judiciales federales.

En la medida en que los gobernados estén convencidos de que los conflictos jurisdiccionales de los que son parte se resuelven con apego a la ley y sin influencias de otra índole, entonces disminuirá la demanda de intervención del Poder Judicial de la Federación.

En ese sentido, la efectividad del federalismo judicial, donde impere la definitividad de las resoluciones judiciales estatales, es viable si se genera el citado ambiente de confianza en las autoridades que imparten la justicia ordinaria.

La confianza en las funciones que desempeña un órgano jurisdiccional está condicionada a diversos factores, entre los que se encuentran el sistema a través del cual es designado su titular, las garantías que se prevean para el desarrollo independiente de la función, la proclividad a la corrupción y el nivel de preparación exigido.

El fortalecimiento de los órganos judiciales de las entidades federativas que se requiere para revertir en definitiva la centralización de la administración de justicia depende en gran medida de la forma cómo se actualicen los citados factores y la posibilidad de controlarlos de manera uniforme en el país.

Es indudable que las reformas constitucionales de 1987 inspiradas en el principio de independencia judicial implicaron un avance significativo en el proceso de fortalecimiento de las judicaturas locales, pues se elevaron a rango constitucional garantías a favor de los juzgadores locales que han hecho efectivas a través, incluso, del juicio de amparo.

Sin embargo, creemos que es imperativo imponer de manera inmediata otras medidas legislativas y administrativas tendentes a asegurar que los gobernados cuenten con juzgadores autónomos, independientes y debidamente capacitados para resolver los negocios litigiosos que se someten a su consideración, sobre todo si se toma en consideración que están en discusión y próximas a entrar en vigor reformas constitucionales que trastocarán las atribuciones de los órganos judiciales y cuyo éxito, depende, en gran medida, del grado de independencia, autonomía y preparación de que gocen los jueces del país.

En el siguiente apartado se identifican algunos de los problemas que afectan al citado proceso de reversión del centralismo judicial y se proponen algunas medidas que se estiman necesarias para resolverlos.

## **II. Problemas que afectan el proceso de reversión del centralismo judicial.**

Este apartado parte de la clasificación de los problemas que inciden en el proceso de reversión del centralismo judicial en dos categorías a saber: formales y sustanciales.

Hemos denominado problemas formales a aquellos relacionados con el estatuto jurídico de los juzgadores, esto es, con los instrumentos jurídicos que establecen el perfil del juez y las garantías que brinda el sistema para que desarrolle libremente sus funciones; mientras que el problema sustancial advertido tiene que ver con el diseño de administración de justicia plasmado en la Constitución Federal de 1917.

### **a) Formales.**

#### **1. Sistema de designación de jueces y magistrados.**

Como quedó expuesto en el capítulo anterior, la carrera judicial como sistema administrativo de servicio público profesional de rango constitucional que regula los procedimientos de ingreso, selección, formación y capacitación, ratificación, adscripción y retiro de los funcionarios judiciales, tutela la independencia y autonomía de los juzgadores.

En materia federal, se ha optado por establecer un modelo esencialmente burocrático de carrera judicial donde los criterios de selección de los miembros de la judicatura se basan en el concepto de méritos<sup>66</sup>.

Se decidió respetar a cabalidad ese diseño en la medida en que la designación de jueces y magistrados deriva de concursos.

Por otra parte, ninguna de las entidades federativas de nuestro país adopta el sistema profesional para la designación de los magistrados numerarios o supernumerarios de los tribunales superiores de justicia.

En todos los casos es común que intervenga el poder legislativo correspondiente, lo que dota de carácter político a la designación de los citados magistrados pues, la última palabra, la tiene un órgano de esa naturaleza.

La decisión de fortalecer a los órganos judiciales locales implica dotarlos de la autonomía suficiente frente al resto de órganos de poder del Estado, de ahí que consideremos necesario modificar inmediatamente el sistema de designación de los magistrados de los tribunales superiores.

La plena independencia de los citados servidores públicos conlleva que su nombramiento derive de procedimientos de selección objetivos, donde se valore su formación, conocimientos, desempeño y perfil; sin embargo, como se trata de los titulares máximos de los poderes judiciales, se ha optado por legitimar su designación a través de la intervención en el proceso del resto de poderes públicos del Estado.

Nuestro sistema democrático es de naturaleza representativa, donde los encargados de ejercer el poder ejecutivo y legislativo son electos por los ciudadanos, de ahí que algún sector de la doctrina justifique el hecho de que dichos poderes intervengan en la designación de los jefes del poder judicial para dotarles de legitimación ante los electores.

---

<sup>66</sup> De conformidad con los artículos 110 y 112 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el ingreso y promoción a las categorías de magistrado de circuito y juez de distrito se debe realizar a través de concurso interno de oposición y de oposición libre, mientras que para ingresar a las restantes categorías, el legislador exigió el acreditamiento de exámenes de aptitud.

No compartimos ese punto de vista, como Nación decidimos contar con jueces profesionales y no políticos, entonces la legitimación ante el pueblo no surge de la intervención de las autoridades electas en su designación, sino del hecho de que las resoluciones que emitan se apeguen al marco normativo.

Esto es, el ejercicio de la jurisdicción será legal y legítimo en la medida en que se ajuste y atienda los lineamientos y principios plasmados en la Constitución Federal y en las leyes que de ella emanan.

Entonces, creemos que un sistema objetivo de designación profesional de los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de las entidades federativas no generaría la ausencia de legitimación alegada.

De esa manera, proponemos la inmediata reforma del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para que ordene la citada designación profesional de los magistrados de las entidades federativas.

No creemos que con esa medida se vulnere ningún principio federal, por el contrario, se hace efectivo lo dispuesto por el artículo 41 de la Carta Magna en tanto dispone que el poder público de los Estados se ejerce autónomamente pero respetando los principios fundamentales de la Unión.

En el supuesto de que se considerara que la solución propuesta es radical y que es necesaria la intervención de poderes políticos en los citados nombramientos, debe valorarse la posibilidad de que las personas propuestas hayan aprobado algún tipo de examen útil para evidenciar su idoneidad, elemento que deberá ponderarse por el órgano que designa sobre otros aspectos que son ajenos al ejercicio de la jurisdicción.

Y es que no debe perderse de vista que los sistemas esencialmente políticos de designación de juzgadores tienen severas deficiencias, pues no existen criterios definidos del perfil que se busca, lo que posibilita que personas sin la capacidad requerida ocupen los cargos, aunado a que se corre el riesgo de que los poderes judiciales se conviertan en reproducción de la relación de fuerzas entre los partidos políticos.

Por otra parte, tratándose de los jueces, tanto los Estados como el Distrito Federal adoptan el sistema de designación profesional, donde el órgano que decide es de carácter técnico, o bien, se trata del órgano cúspide de la jerarquía judicial.

El hecho de que impere tal sistema de designación tratándose de los jueces locales representa un avance significativo que no debe considerarse suficiente, pues es perfectible, de ahí la necesidad de que constantemente se revisen los procesos de selección confrontándolos con los resultados del desempeño de los funcionarios nombrados.

## **2. Garantías de independencia y autonomía.**

Como se destacó en el capítulo anterior, aún existen constituciones estatales que no reconocen expresamente la garantía de inamovilidad y el derecho a percibir una remuneración adecuada e irreducible a favor de los jueces y magistrados.

Lo anterior a pesar de que el artículo 116, fracción III, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que la independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones debe estar garantizada por las Constituciones y las leyes orgánicas de los Estados, que deben establecer las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los poderes judiciales.

En ese sentido y con la finalidad de que se dote a las mencionadas garantías de la certeza necesaria, debe pugnarse por que se acate el texto fundamental y preverlas expresamente en las constituciones estatales; además, convendría equiparar las condiciones de jueces y magistrados en todos los Estados, ya que a fin de cuentas se les encomiendan funciones esencialmente idénticas.

Por otra parte, la independencia como característica de los tribunales locales exige que se deroguen inmediatamente las disposiciones constitucionales estatales que autorizan al titular del Ejecutivo para solicitar la destitución de los juzgadores porque considere que no ajustaron su conducta a la ley y sin que se tramite previamente un procedimiento donde se respete cabalmente el derecho de defensa.

Las leyes fundamentales de los estados de Baja California Sur, Campeche, Hidalgo, Puebla y Michoacán, otorgan al Gobernador del Estado la facultad de que, previa audiencia privada, solicite al Poder Legislativo la destitución del servidor público judicial.

Esa atribución es contraria a la autonomía e independencia judicial en razón de la discrecionalidad con que puede ejercerse y ante la ausencia de un procedimiento donde se respete la garantía de audiencia del servidor público afectado; de ahí que resulte imperante su derogación, debiendo subsistir únicamente la posibilidad de remover a los juzgadores ratificados por responsabilidades plenamente acreditadas ante las autoridades competentes.

### **3. Falta de debida preparación.**

Sin lugar a dudas, el prestigio de las instituciones se basa en dos pilares fundamentales, por un lado la honestidad de sus integrantes y, por el otro, el cumplimiento eficiente de la función encomendada. De nada sirve la eficacia desprovista de honra ni la conducta honrosa pero ineficaz, lógica a la que no escapa el servicio de justicia.

Los tribunales deben ser independientes y eficientes, condiciones en las que influye de manera determinante el sistema de educación judicial que se implemente. La obtención de ventajas competitivas exige recursos humanos con mejores técnicas y capacidades de ahí que deba preponderarse la obtención de niveles educativos elevados entre los miembros de la judicatura.

La prestación de un servicio eficaz por parte de las autoridades jurisdiccionales no depende únicamente de que conozcan el derecho sino que es necesario que sean verdaderos especialistas en la materia de administración de justicia y que desarrollen técnicas que les permitan desempeñar sus tareas de la mejor manera posible.

El dinamismo social, los avances tecnológicos y los procesos de integración económica, entre otros factores, generan ciclos de cambios constantes; todos los días aparecen nuevas formas de contratación, cambian las relaciones familiares, nuevas modalidades delictivas suceden

a otras que mudan o desaparecen, se tornan más complejos los vínculos económicos, varían las relaciones de trabajo, se modifican las relaciones entre el gobierno y la sociedad, lo que evidencia que no hay aspecto del derecho que no sufra transformaciones profundas que no parten sólo de la evolución jurídica, sino de la social, tecnológica, económica, política y educativa.

Ante ese contexto, es innegable la imperiosa necesidad de contar con un sistema de formación y capacitación que provea adecuadamente a la judicatura de funcionarios suficientemente especializados para afrontar eficazmente la difícil función de administrar justicia.

Esto es, constituye una condicionante de la eficacia de la impartición de justicia la debida especialización de los funcionarios a quienes se encomienda tal actividad, mediante un sistema educativo dirigido a personas de alto grado de profesionalización.

En nuestro país, a nivel federal, desde hace varios años se percibió la necesidad de contar con una escuela judicial, pero fue con la reforma constitucional de 1994, al modificarse sustancialmente la estructura y funcionamiento del Poder Judicial de la Federación, cuando se introdujo la institución de la carrera judicial que se encuentra relacionada con la existencia de una instancia de formación y capacitación judicial.

En la actual Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación del veintidós de noviembre de 1992, se creó el Instituto de la Judicatura Federal como órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal en materia de investigación, formación, capacitación y actualización tanto de los miembros del Poder Judicial de la Federación como de quienes aspiren a pertenecer a sus órganos.

El Instituto de la Judicatura Federal se ha dado a la tarea de formar funcionarios con los conocimientos y habilidades suficientes para auxiliar a los jueces de distrito y a los magistrados de circuito en el desempeño de la función que les encomienda la Constitución Federal y para ello ha implementado distintos cursos, entre los que destacan el de Especialidad en Secretaría de Juzgado y de Tribunal, el curso virtual de actuaría y el curso básico para la formación de secretarios.

Asimismo, el instituto cumple una importante función en la actualización del personal judicial, implementando seminarios donde se examinan las diversas modificaciones legislativas y cursos especiales sobre materias de interés, y se encarga de organizar y practicar los exámenes legalmente previstos para ingresar a determinados cargos dentro de la judicatura federal.

A través de esa institución se hace efectiva la carrera judicial a nivel federal, pues se le encomienda la realización de los exámenes a que deben sujetarse las personas que pretendan ingresar a alguno de los cargos previstos por el artículo 110, fracciones I, II, VIII, IX y X, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Sin lugar a dudas, el Instituto de la Judicatura Federal constituye una piedra angular en el proceso de modernización que ha sufrido el Poder Judicial de la Federación, su previsión hace viable el sistema de carrera judicial y materializa la aspiración de que se alcance la alta especialización en esa rama del poder público.

Tal panorama positivo y esperanzador en la democratización de la administración de justicia federal debe reproducirse en las entidades federativas; para ello será necesario explotar al máximo los institutos judiciales de formación y preparación con que cuentan la mayoría de las entidades federativas y, además, hacer efectivo lo dispuesto por el 92 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que a la letra prevé:

**Artículo 92.** *El Instituto de la Judicatura es el órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal en materia de investigación, formación, capacitación y actualización de los miembros del Poder Judicial de la Federación y de quienes aspiren a pertenecer a éste. El funcionamiento y atribuciones del Instituto de la Judicatura se regirán por las normas que determine el Consejo de la Judicatura Federal en el reglamento respectivo.*

*El Instituto de la Judicatura podrá establecer extensiones regionales, apoyar los programas y cursos de los poderes judiciales locales en los términos que le sea solicitado y coordinarse con las universidades del país para que éstas lo auxilien en la realización de las tareas señaladas en el párrafo anterior.*

El segundo párrafo del precepto transcrito faculta al Instituto de la Judicatura Federal para apoyar los programas y cursos de los poderes judiciales locales en los términos en que le sea solicitado, facultad otorgada por el legislador que debe explotarse de manera inmediata a fin de alcanzar la profesionalización de los miembros de las judicaturas estatales.

¿Por qué no hacer uso del instituto para generar la confianza necesaria en las autoridades jurisdiccionales comunes que permita arribar algún día al federalismo judicial?

Debe tenerse en cuenta que el citado organismo auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal cuenta con una infraestructura que garantiza su presencia en todas las entidades del país y, además, el Poder Judicial de la Federación se integra por jueces y magistrados de prestigio y honorabilidad, que conocen a la perfección las legislaciones locales ante la necesidad de aplicarlas diariamente en las controversias que resuelven, ¿quién mejor que ellos para impartir cursos de especialización en la ardua función de administrar justicia?

Ese grado de experiencia y profesionalización debe aprovecharse en beneficio de toda la sociedad, aunado a que es por todos conocido el reconocimiento a los integrantes del Poder Judicial de la Federación como servidores públicos con altos valores éticos y morales que pueden transmitir al resto de autoridades jurisdiccionales.

Sin lugar a dudas que rediseñar los objetivos del Instituto de la Judicatura Federal haciéndolos más ambiciosos implica la inversión de recursos, pero los resultados que pueden obtenerse son invaluable, pues, por principio de cuentas, el hecho de infundir confianza en las autoridades encargadas de impartir justicia, sin importar su grado, reduciría la intervención de los tribunales del Poder Judicial de la Federación en la resolución de controversias de índole común y se sentarían las bases para una reforma integral del sistema de administración de justicia nacional que aspire a hacer efectivo el federalismo como forma de Estado.

Las modificaciones trascendentales a las instituciones nacionales requieren de un proceso gradual y sistematizado que asegure su éxito, condición que no debe perderse de vista cuando se trata de la reforma al

sistema de administración de justicia que debe partir de bases sólidas, entre ellas, la especialización de las autoridades encargadas de resolver controversias, aspecto en el cual es viable que se emplee una institución consolidada y los recursos humanos altamente capacitados y especializados con que se cuenta.

¿Qué beneficios podría generar la creación de algún otro instituto federal de capacitación judicial cuándo se cuenta con un organismo que poco a poco se ha perfeccionado y que puede asumir la capacitación de los miembros de las judicaturas locales para lo cual cuenta con las atribuciones legales necesarias?

Incluso, sería factible valorar la posibilidad de que esa capacitación se haga extensiva no solo a los miembros de los poderes judiciales estatales, sino también a quienes integran los tribunales administrativos y laborales locales y federales, así como a las diversas autoridades administrativas encargadas de resolver controversias y tramitar procedimientos seguidos en forma de juicio.

En ese orden de ideas, consideramos que de manera inmediata se deben celebrar los convenios necesarios entre las escuelas judiciales locales y el Instituto de la Judicatura Federal para que coordinadamente impartan cursos de preparación y actualización dirigidos a los integrantes de los Poderes Judiciales Locales.

Tal medida sería la de inicio para, posteriormente, en el transcurso del siguiente periodo de sesiones del Congreso de la Unión, pugnar por una reforma del artículo 116 constitucional en cuyo texto no sólo se reconozca la carrera judicial, sino que se establezcan lineamientos a observar por las entidades federativas para hacerla efectiva.

Es necesario asegurar que todo aspirante a cargos de la carrera judicial cuente con los conocimientos necesarios para desempeñar las funciones encomendadas, de ahí que se imponga el establecimiento de certificaciones que correrán a cargo de las escuelas judiciales locales, en coordinación con el Instituto de la Judicatura Federal.

El texto constitucional dispondría que para ingresar a los cargos propios de la carrera judicial dentro de los tribunales de las entidades

federativas es necesario obtener la certificación de conocimientos correspondiente, que implica la aprobación de los exámenes que estimen necesarios las escuelas judiciales locales, quienes para su realización deberán apoyarse en la experiencia del Instituto de la Judicatura Federal, institución que estará obligada a proporcionar el auxilio necesario en observancia del numeral 92 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación que deberá ser reformado en los términos descritos.

Al igual que lo sucedido en la reforma que se discute actualmente en el Congreso de la Unión y que trastocará el sistema de administración de justicia penal, el Constituyente deberá obligar a las entidades federativas y a la Federación a destinar los recursos necesarios para que se haga efectivo lo dispuesto por el texto del artículo 116 constitucional que se propone.

La modificación anunciada provocaría que los cursos impartidos coordinadamente por las escuelas judiciales locales y el aludido instituto no sólo tengan el carácter de curriculares, sino que sean indispensables para acceder y ascender dentro de la carrera judicial.

De esa manera se asegurará la debida capacitación de los miembros de las judicaturas locales, indispensable para que desarrollen sus funciones con estricto apego a los fines del Estado y a los principios constitucionales, generando así la confianza necesaria para revertir, en poco tiempo, el centralismo judicial imperante.

Otra medida que debe adoptarse lo más pronto posible es la de imponer en disposiciones legales secundarias que, tanto el Instituto de la Judicatura Federal, como las escuelas judiciales locales, examinen periódicamente a los servidores públicos de carrera judicial, obligándolos a su constante actualización y preparación.

#### **b) Sustanciales. Artículos 14 y 16 constitucionales. Garantías individuales de legalidad y seguridad jurídica.**

Hasta el momento se ha destacado que la procedencia del amparo contra actos de tribunales dio origen al fenómeno de centralización judicial actualizado en nuestro país que se pretende revertir.

Sin embargo, la procedencia del amparo en negocios judiciales no habría generado el citado fenómeno de no ser por las garantías individuales de legalidad y seguridad jurídica previstas por nuestra Constitución Federal.

El reconocimiento del juicio de amparo como un medio jurídico para hacer efectivos los derechos públicos plasmados en la Norma Fundamental, conlleva entender a la institución en análisis como un instrumento viable para hacer efectivo tanto el orden constitucional como el legal.

Lo anterior, en razón de lo dispuesto por los artículos 14 y 16 constitucionales que, en lo que nos interesa, prevén:

**Artículo 14.** *(segundo párrafo) Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones, o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.*

**Artículo 16.** *Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.*

Al consagrar como derechos públicos subjetivos las garantías de legalidad contenidas en los artículos transcritos, el Constituyente hizo extensivo el control que se ejerce mediante el juicio de garantías a todo el derecho positivo del país, esto es, tanto a la totalidad de las normas que integran la Carta Magna como a las disposiciones secundarias que dimanen de ella.

En ese sentido, “el control de la legalidad se ha incorporado a la teleología del juicio de amparo desde que el principio de legalidad inherente a todo régimen de derecho, se erigió a la categoría de garantía constitucional”<sup>67</sup>.

---

<sup>67</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. “El Juicio de Amparo”, 32ª ed.; Editorial Porrúa; México; 1996; p. 152.

Esto es, nuestra nación, al aspirar la plena realización del Estado de Derecho, apuesta por el principio de legalidad, de conformidad con el cual toda autoridad debe actuar conforme a las normas generales preestablecidas, e incluso, eleva tal presupuesto a rango constitucional en beneficio de los particulares cuando nuestra Constitución reconoce como un derecho público el imperio de la ley sobre los órganos encargados de ejercer el poder público.

De esa manera, el juicio de amparo se erige como protector no sólo del orden constitucional sino también del orden legal.

Tal circunstancia ocasiona que en los juicios de garantías puedan proponerse no sólo violaciones directas a la Carta Magna sino también indirectas, esto es, cuestiones relacionadas con la ilegalidad de los actos que, de resultar fundadas, transgreden los derechos públicos subjetivos previstos por los artículos 14 y 16 constitucionales.

Tal previsión del Constituyente posibilita que los jueces federales analicen los actos de los tribunales locales no sólo a la luz de los principios fundamentales, sino examinando su apego a las diversas legislaciones secundarias.

En otras palabras, los tribunales de amparo ejercen control de mera legalidad sobre los órganos judiciales de las entidades federativas, lo que ocasiona que en los juicios de garantías puedan hacerse valer un sinnúmero de violaciones a leyes secundarias que deben ser materia de análisis.

Consideramos que la solución a tal problemática que se relaciona directamente con la centralización de la justicia debe abordarse a partir de los supuestos de procedencia del juicio de amparo y no mediante alguna reforma constitucional que limite de alguna manera el ámbito de aplicación de los artículos 14 y 16 constitucionales.

Prever que las garantías de legalidad y seguridad jurídica no rigen los actos judiciales ocasionaría mayores conflictos que la propia centralización judicial, de ahí que creemos que la solución deba buscarse a partir de la limitación de los supuestos de procedencia del juicio de amparo contra

actos de tribunales, esto es, llegar al extremo, en algún momento, donde sólo sea viable para hacer valer violaciones directas a la Constitución.

Un primer paso ya fue propuesto por los Tribunales Superiores de Justicia de las entidades federativas y por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quienes han considerado necesario reflexionar sobre la necesidad de que, a través del amparo directo sólo puedan hacerse valer las citadas violaciones directas al texto fundamental.

Tal avance sería significativo sobre todo si tomamos en consideración que el juicio de amparo indirecto contra actos de tribunales se sujeta a estrictas reglas de procedencia, contrario a lo que sucede con el amparo directo.

### **III. El control difuso de la constitucionalidad y la aplicación del precedente obligatorio.**

Como ya quedó expuesto, una de las características destacadas del federalismo es la participación de las entidades federativas en la toma de decisiones de interés nacional, entre ellas, la determinación de qué leyes ordinarias vulneran al pacto federal.

En diversos países de corte federalista se reconoce la participación de los tribunales locales en el control constitucional, circunstancia que atiende a la naturaleza intrínseca del sistema adoptado y refuerza la percepción de autonomía; sin embargo, a pesar de las ventajas que dicha facultad puede generar, en nuestra nación ha sido prohibida expresamente por el máximo tribunal.

La descentralización judicial exige reflexionar sobre los alcances dados al artículo 133 de la Constitución Federal, sobre todo si se pretende limitar cada vez más la procedencia del amparo en negocios judiciales.

Consideramos que aún no se actualizan las condiciones necesarias para interpretar el citado precepto constitucional en el sentido de que autoriza el control difuso de la constitucionalidad; antes debe asegurarse la autonomía, independencia y plena capacidad de los tribunales estatales.

Sin embargo, existen algunas bases fincadas por la propia jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que facilitarían la implementación de tal sistema de control difuso de manera gradual y bajo controles objetivos.

Para explicar tal conclusión es necesario destacar dos aspectos fundamentales:

a) Independientemente de las diferencias accidentales, en el criterio que informan las tesis de jurisprudencia radica su obligatoriedad, y

b) La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido en criterio de jurisprudencia que los tribunales ordinarios, entre ellos el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, están obligados a observar las tesis obligatorias que versen sobre constitucionalidad de normas.

Asumir que en el criterio que informan las tesis de jurisprudencia radica su obligatoriedad, resulta indiscutible tratándose de asuntos que implican cuestiones de mera legalidad, como se demostrará a continuación.

El Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa sustenta la siguiente tesis de jurisprudencia:

***“EXPROPIACIÓN, SUSPENSIÓN EN CASO DE.- Si las autoridades responsables no aportaron al incidente los estudios socio-económicos que fundaron el decreto expropiatorio, ni algún elemento de convicción sobre la urgencia o necesidad inmediata de proceder a la ocupación de los terrenos o a la ejecución del decreto de que se trate, para satisfacer una necesidad pública que no admitiera dilación, procede conceder la suspensión a la quejosa. (Séptima Época, Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000, tomo II, tesis 525, página 623).***

El criterio obligatorio que informa la tesis transcrita consiste en que procede otorgar la suspensión contra una expropiación cuando las responsables no aporten al incidente los estudios socio-económicos en que

funden el decreto, ni algún elemento de convicción sobre la urgencia o necesidad inmediata de proceder a la ocupación de los terrenos.

Sin lugar a dudas, ese criterio rige en todos aquellos casos en que se solicite la suspensión contra una expropiación, aspecto donde radica la obligatoriedad de la tesis en cuestión, que no cumpliría su finalidad<sup>68</sup> si para observarla se exigiera mayor grado de identidad entre los asuntos que le dieron origen y aquél en el que se pretenda aplicar.

Ahora, se considera que asumir que lo que obliga de una jurisprudencia de temas constitucionales es la identidad de la disposición jurídica interpretada, es una postura desacertada.

Para demostrar lo anterior es de utilidad traer a cuentas una tesis sobre constitucionalidad de leyes, como lo es la identificada con el número P./J. 23/2004 sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XIX, abril de 2004, página 112, que a la letra señala:

***“PREDIAL. EL ARTÍCULO 149, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL, EN VIGOR A PARTIR DEL 1o. DE ENERO DE 2002, AL INCLUIR EL FACTOR 10.00 EN EL CÁLCULO DE LA BASE GRAVABLE DEL IMPUESTO RELATIVO, RESPECTO DE INMUEBLES QUE SE OTORGAN EN USO O GOCE TEMPORAL, INCLUSIVE PARA LA INSTALACIÓN O FIJACIÓN DE ANUNCIOS O CUALQUIER OTRO TIPO DE PUBLICIDAD, TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIAS. El hecho de haberse incluido a partir del 1o. de enero de 2002 en el artículo 149, fracción II, del Código Financiero del Distrito Federal, el factor 10.00 para calcular la base gravable del impuesto predial respecto de inmuebles que se otorguen en arrendamiento, viola los principios de proporcionalidad y equidad tributarias establecidos en el artículo 31,***

---

<sup>68</sup> Un estado de derecho no puede concebirse sin tribunales encargados de resolver las controversias que se susciten con motivo de las relaciones sociales; sin embargo, esos órganos no cumplirían eficazmente su función si se permitiera que en lugar de certeza jurídica produjeran incertidumbre al resolver conforme a criterios discrepantes. La jurisprudencia pretende solucionar esa problemática, al erigirse en criterios obligatorios que sobre la interpretación de las normas emiten los órganos judiciales legalmente facultados, producto de la función que ejercen.

*fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que, por una parte, se distorsiona la base gravable del impuesto predial, en atención a que si ésta debía ser equiparable al valor de mercado o comercial de los inmuebles en términos de lo dispuesto por los artículos quinto transitorio del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999 y 115, fracción IV, inciso c), antepenúltimo párrafo, de la Constitución Federal, no existe razón alguna que justifique elevar dicho valor comercial diez veces más de lo que realmente corresponde, toda vez que con ello se desconoce la auténtica capacidad contributiva de los sujetos pasivos del impuesto y, por otra, se establece un tratamiento distinto a los contribuyentes que otorgan el uso o goce temporal de bienes inmuebles al obligarlos a pagar el impuesto predial sobre una base que no corresponde a su valor de mercado o comercial, sino a uno distinto, en relación con aquellos que determinan el valor de ese tipo de inmuebles a través de la práctica de un avalúo directo por persona autorizada o mediante la aplicación de los valores unitarios al valor del suelo o a éste y a las construcciones adheridas a él. No obstante, la inconstitucionalidad de dicho factor no implica que este tipo de contribuyentes dejen de enterar el impuesto relativo, sino sólo que deberán calcular el valor catastral de los inmuebles otorgados en arrendamiento en términos de lo dispuesto por la fracción II del artículo 149 del Código Financiero del Distrito Federal, sin incluir el referido factor 10.00 y pagar el tributo conforme al valor más alto que resulte entre el así determinado y el previsto en la fracción I del propio artículo.”*

De entender que la obligatoriedad de la tesis en cuestión radica en que declara la inconstitucionalidad de la norma legal a que se refiere, resulta entonces que únicamente debe aplicarse en aquellos casos en los que se individualice el citado precepto del Código Financiero del Distrito Federal, vigente a partir de enero del dos mil dos, por cuanto se refiere a la aplicación del factor 10.00 en el cálculo de la base gravable del impuesto predial.

Sin embargo, la conclusión anterior es contraria a la naturaleza de la jurisprudencia, pues ese modo de asumir su obligatoriedad se identifica con declaratorias formales de inconstitucionalidad, lo que no es correcto.

La jurisprudencia que versa sobre la inconstitucionalidad de una ley no tiene la función de hacer una declaratoria formal sobre ese punto, sino que contiene, de manera abstracta, las razones demostrativas y causas por las que una norma jurídica ordinaria se contrapone a los derechos públicos subjetivos previstos por la Constitución Federal.

En ese sentido, estimar que la tesis transcrita sólo es aplicable a los casos donde se individualice el precepto legal de que trata conlleva al error de hacer radicar la obligatoriedad de la jurisprudencia en la pretendida declaración que haga respecto a dicha norma en lo particular, perdiendo de vista que la aplicación de la jurisprudencia no supone que haya identidad en aspectos concretos y accidentales derivados de las decisiones judiciales que le dieron origen, sino únicamente en los generales substanciales, es decir, en el criterio de interpretación normativa fijado.

No debe perderse de vista que lo que obliga de una tesis de jurisprudencia sobre constitucionalidad de leyes sigue siendo el criterio que informa, que no puede identificarse con una declaratoria de que determinado precepto secundario transgrede la norma fundamental, sino que se refleja en las razones demostrativas que sustenten la conclusión de que el supuesto contenido en dicha norma ordinaria vulnera las garantías individuales consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al ser tales razones, causas eficientes o argumentaciones jurídicas demostrativas las obligatorias para los órganos encargados de impartir justicia, entonces resulta que deben atenderlas aun cuando la norma sujeta a examen sea diversa a la que expresamente se refiera el criterio, siempre y cuando se trate del mismo supuesto normativo.

Lo anterior a partir de que, en la jurisprudencia no existe, en rigor, una declaratoria formal de inconstitucionalidad, sino las razones que demuestran que un supuesto jurídico contraviene derechos públicos subjetivos, y que, por tanto, serán aplicables siempre que se esté ante una hipótesis legal que adolezca del mismo vicio.

Tal conclusión se entiende en la medida en que la jurisprudencia adquiere cierta independencia de las normas que le dieron origen, ya que

se trata únicamente de un criterio de interpretación y no de una declaratoria de invalidez.

Además, lo sustentado es acorde al atributo de la jurisprudencia consistente en otorgar certeza jurídica mediante el establecimiento de criterios obligatorios que vinculen de manera general.

Partiendo de los razonamientos anteriores, se concluye que lo que obliga de la citada tesis que se refiere a la inconstitucionalidad del artículo 149, fracción II, del Código Financiero del Distrito Federal, no es una declaratoria relativa a que esa norma en específico es inconstitucional, sino los razonamientos que demuestran que el supuesto normativo ahí previsto contraviene garantías individuales.

Esto es, el criterio jurídico obligatorio que establece la jurisprudencia en cuestión es el siguiente: la norma que prevé la aplicación de un factor al calcular la base gravable del impuesto predial respecto de inmuebles que se otorguen en arrendamiento, viola los principios de proporcionalidad y equidad tributarias.

Esas razones demostrativas de que un supuesto normativo contraviene derechos públicos subjetivos deben ser acatadas por los juzgadores aun cuando conozcan de la impugnación de actos legislativos distintos a aquellos controvertidos en los juicios de amparo de los que emanó la jurisprudencia, puesto que el citado criterio de interpretación que sostiene la jurisprudencia alude a un supuesto normativo y será de aplicación obligatoria mientras no mude o cambie su significado, sin importar que la norma surja de un acto legislativo diverso, pues lo importante es verificar si persiste o no el vicio de inconstitucionalidad apuntado.

El criterio expuesto ha sido adoptado por el máximo tribunal del país, quien ha asumido que la obligatoriedad de la jurisprudencia sobre constitucionalidad de leyes reside en el criterio que informa, tal como se desprende de la siguiente tesis:

***“ALUMBRADO PÚBLICO, DERECHOS POR SERVICIO DE LAS LEYES O CÓDIGOS LOCALES QUE ESTABLECEN COMO REFERENCIA PARA SU COBRO LA CANTIDAD QUE SE PAGA***

**POR EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA SON INCONSTITUCIONALES PORQUE INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN.** *De conformidad con lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX, inciso 5o., subinciso a), de la Constitución, es facultad del Congreso de la Unión establecer contribuciones sobre el consumo de energía eléctrica; ahora bien, cuando en los códigos y leyes locales se prevé que los derechos por servicio de alumbrado público se calculen tomándose como base la cantidad que se paga por consumo de energía eléctrica, en realidad se establece un gravamen sobre dicho consumo y no un derecho previsto por la legislación local. En efecto, debe existir una relación lógica entre el objeto de una contribución y su base, principio que se rompe en casos como éstos, pues ninguna relación hay entre lo que se consume de energía eléctrica y la cantidad que debe pagarse por el servicio de alumbrado público, debiendo concluirse que en realidad se trata de una contribución establecida por las legislaturas locales al consumo de fluido eléctrico, con lo cual invaden la esfera de facultades exclusivas de la Federación y contravienen la Constitución General de la República.” (Octava Época, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, tomo I, primera parte-1, enero a junio de 1988, tesis P./J. 6/88, página 134).*

Si la Suprema Corte de Justicia de la Nación considerara que lo que obliga de las tesis de jurisprudencia sobre constitucionalidad de leyes es la supuesta declaratoria que contienen en relación con una norma en específico, entonces el criterio transcrito carecería de alguna utilidad, pues no se refiere a una legislación en concreto, de ahí que no pudiera aplicarse a ningún caso posterior.

Entonces, se concluye que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al emitir criterios como el transcrito, entiende que la obligatoriedad de las tesis de jurisprudencia que sustenta sobre constitucionalidad de leyes radica en los razonamientos demostrativos que expone, pues sólo así serían aplicables a casos futuros, cumpliendo con su finalidad integradora.

Incluso, las salas de la Suprema Corte han sustentado criterios que implícitamente asumen dicha postura, como el contenido en la tesis emitida por la entonces Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, tomo 121-126, quinta parte, página 49, que a la letra señala:

**“JURISPRUDENCIA. APLICABILIDAD DE LA SURGIDA RESPECTO A UNA LEY DEROGADA, SI LA VIGENTE CONTIENE LA MISMA DISPOSICIÓN.** *Aun cuando una tesis de jurisprudencia dictada por la Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia aluda a un artículo de la legislación laboral abrogada, el criterio sustentado en dicha tesis sigue siendo aplicable, si una disposición de la ley vigente contempla sustancialmente la misma prevención.*”

Idea que también recoge la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, tomo 205-216, cuarta parte, página 98, que literalmente informa:

**“JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. AUN CUANDO EL PRECEPTO INTERPRETADO POR ELLA SE ENCUENTRE DEROGADO, DEBE SEGUIRSE APLICANDO SI EL LEGISLADOR REPRODUJO ESA MISMA NORMA EN UN ORDENAMIENTO POSTERIOR.** *Si se derogó la ley en que aparece un precepto interpretado por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pero el legislador lo reproduce en diverso ordenamiento, y lo destina a regir las mismas situaciones que en el anterior, el criterio adoptado subsiste con la misma fuerza obligatoria, y en consecuencia debe seguirse aplicando, pues la fuente que le da vida es el contenido de la norma que en el nuevo cuerpo legal, quizá tan sólo con otro número, seguirá produciendo idénticos efectos que en el pasado.*”

Por si fuera poco, la actual integración de la Segunda Sala ha considerado que como la institución de la jurisprudencia tiende a fijar criterios que conserven vigencia y utilidad en la preservación de la seguridad jurídica, es necesario que se resuelvan las contradicciones de tesis que deriven del examen de disposiciones legales o reglamentarias que ya no se encuentran en vigor en el caso de que en los ordenamientos vigentes se repitan, en lo esencial, las hipótesis normativas interpretadas en forma discrepante; postura que evidencia que el valor de una tesis

jurisprudencial no reside en la norma que interpreta, sino en el criterio que fija.

El planteamiento anterior se sustenta en la tesis número 56, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, tomo VI, página 42, del contenido siguiente:

**“CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE RESOLVERSE DETERMINANDO EL CRITERIO QUE PREVALEZCA, AUNQUE DIMANE DE LA INTERPRETACIÓN DE PRECEPTOS LEGALES DEROGADOS, SI LAS HIPÓTESIS NORMATIVAS SE REPITIERON EN LOS VIGENTES.-** *A pesar de que los criterios divergentes deriven del examen de disposiciones legales o reglamentarias que ya no se encuentran en vigor, por haber sido derogadas o abrogados los ordenamientos a que pertenecen, es necesario resolver la contradicción de tesis denunciada en el caso de que en los ordenamientos vigentes, que sustituyeron a aquéllos repitan, en lo esencial, las hipótesis normativas cuya interpretación por los Tribunales Colegiados de Circuito o por las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dio lugar a la contradicción de tesis, puesto que este proceder tiende a fijar criterios que conservan vigencia y utilidad en la preservación de la seguridad jurídica.”*

Lo anterior refuerza la conclusión de que la obligatoriedad de las tesis de jurisprudencia que versan sobre constitucionalidad de leyes reside en el criterio que informan.

Ahora bien, los tribunales ordinarios se encuentran obligados a aplicar la jurisprudencia sobre constitucionalidad de leyes y, a nuestro juicio, no existe ningún fundamento legal o jurisprudencial para estimar que esa obligación desvirtúe la naturaleza y finalidades de aquella institución; por ende, debe seguir rigiendo la conclusión de que su obligatoriedad radica en el criterio que informa.

A partir de esa premisa, se arriba a la conclusión de que son las razones demostrativas de que determinado supuesto normativo contraviene derechos públicos subjetivos las obligatorias para los tribunales ordinarios, aun cuando el precepto aplicado en la controversia que resuelvan no sea exactamente el mismo que al que se refiere la

jurisprudencia, puesto que el criterio de interpretación que ésta sostiene alude a un supuesto normativo y será de aplicación obligatoria mientras no varíe su significado, sin importar que la norma provenga de un acto legislativo diverso.

La conclusión anterior es sólo una consecuencia lógica de la obligación a cargo de los tribunales ordinarios de aplicar las tesis sobre constitucionalidad de leyes, ya que, se reitera, no existe fundamento para que tal carga se matice impregnándola de diversas características a las que rigen tratándose de tribunales de control constitucional.

Sin embargo, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no compartió tal conclusión al resolver la contradicción de tesis 22/2005, donde sostuvo que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no puede aplicar una jurisprudencia sobre la inconstitucionalidad de un texto legal para decidir sobre la ilegalidad de un acto fundado en el mismo precepto pero vigente en una época diversa, aun cuando contenga idéntico vicio.

Para arribar a esa determinación señaló que la aplicación de la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre inconstitucionalidad de leyes, por parte de los órganos jurisdiccionales que no integran el Poder Judicial de la Federación obligados a ello, se actualiza respecto de la especializada que se refiere exactamente al texto legal aplicado en el acto impugnado, pues corresponde perfectamente al examinado y declarado inconstitucional por virtud de la interpretación realizada sobre ese contenido legal, determinado por el tiempo en el que se comprueba su falta de armonía con el tenor constitucional.

Sostuvo que la obligación de dichos tribunales ordinarios de aplicar la jurisprudencia no se actualiza respecto de aquellas que se consideran genéricas, ni por analogía, identidad de razón o en lo conducente, y que versen sobre una ley que no sea exactamente la que fue señalada contraria al texto constitucional aplicado en perjuicio del particular.

Explicó que los órganos del Poder Judicial de la Federación están facultados para efectuar tal aplicación, en la medida en que ostentan el monopolio de control constitucional al resolver el caso concreto; sin embargo, tratándose de los que no lo conforman, dijo, no pueden aplicar la

jurisprudencia genérica para individualizar el criterio sostenido en aquélla a un caso determinado, ya que de esta forma estarían realizando un examen de constitucionalidad consistente en que, con base en razonamientos lógico jurídicos, concluyen que una norma aplicada en el acto impugnado es contraria a ciertos principios constitucionales por contener el mismo vicio de otra norma declarada jurisprudencialmente inconstitucional, lo cual, evidentemente, queda fuera de su competencia.

Reiteró que de permitir a los tribunales ordinarios aplicar la jurisprudencia de inconstitucionalidad de leyes por extensión o analogía de principios a otra norma no declarada contraria a la Ley Suprema llevaría a que determinen, sin facultades, que otra ley tiene los mismos vicios reconocidos explícitamente en la declarada inconstitucional por jurisprudencia, lo que acaba con el sistema de control de la constitucionalidad de las leyes reservado a los órganos que integran el Poder Judicial de la Federación.

Tales consideraciones dieron lugar a la tesis:

**“JURISPRUDENCIA SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA LEY. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA NO DEBE APLICARLA PARA RESOLVER SOBRE LA LEGALIDAD DE UN ACTO FUNDADO EN UNA DISPOSICIÓN DIVERSA A LA DECLARADA INCONSTITUCIONAL, AUN CUANDO REITERE SU CONTENIDO.-** *El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no debe aplicar la jurisprudencia sobre inconstitucionalidad de un precepto declarado inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver sobre la legalidad de un acto fundado en una diversa disposición a la que se declaró inconstitucional, con independencia de que aquélla sólo haya reiterado el contenido de esta última, ya que se trata de un nuevo acto legislativo no examinado por el Alto tribunal, pues aceptar lo contrario, llevaría a que los tribunales ordinarios determinen, sin facultades para ello, que otra ley tiene los mismos vicios reconocidos explícitamente en la declarada inconstitucional por jurisprudencia, lo que contraviene el sistema de control de la constitucionalidad de las leyes reservado a los órganos que integran el Poder Judicial de la Federación y a la determinación última del Máximo Órgano Jurisdiccional. Además, la aplicación analógica del criterio contenido*

*en una tesis de jurisprudencia que hubiera determinado la inconstitucionalidad de cierta norma, ya no es lo que el propio Alto Tribunal ha definido como una cuestión en la que los tribunales administrativos se limitan a realizar un estudio de legalidad, relativo a si el acto o resolución impugnados respetaron el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque si un precepto no ha sido declarado específica y concretamente inconstitucional por aquella jurisprudencia, el análisis de otro precepto, aunque sea semejante, sólo lo pueden hacer los tribunales de control constitucional.”*

Sobra decir que no se comparten las consideraciones sustentadas por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sobre todo porque desnaturalizan la institución de la jurisprudencia otorgándole un alcance que doctrinalmente no le corresponde, como si se tratara de declaraciones formales de inconstitucionalidad de leyes.

Y es que el problema radica en que la Corte había reconocido que la jurisprudencia sobre constitucionalidad de leyes obliga a los tribunales ordinarios, sin reparar en las implicaciones de tal determinación, sobre todo tomando en consideración la finalidad y naturaleza de la institución.

Sin lugar a dudas, como lo sostiene la Segunda Sala del máximo tribunal del país, el hecho de permitir que los tribunales ordinarios apliquen las citadas tesis de jurisprudencia por identidad en el supuesto normativo interpretado, implica delegarles, en cierta medida, el control de la constitucionalidad de las leyes; posibilidad que, consideramos, fue reconocida, tal vez sin que mediara reflexión alguna, cuando se emitió la tesis P./J. 38/2002.

Sin embargo, aun cuando sostenemos que las consideraciones expuestas por la citada Segunda Sala pasan por alto algunos aspectos esenciales de la naturaleza jurídica de la jurisprudencia, compartimos el fin buscado pues, se reitera, desde nuestro punto de vista no están dadas las condiciones necesarias para implementar el control difuso de la constitucionalidad en nuestro país.

Pero, cuando tales condiciones se alcancen y sea momento de reconocer a los tribunales locales las facultades que el Constituyente les

otorgó, entonces un primer paso con el que podría dar inicio tal control difuso sería a través de la posibilidad anunciada a lo largo de este apartado, esto es, reconociéndoles la atribución de aplicar la jurisprudencia sobre constitucionalidad de leyes sustentada por la Corte a casos donde los supuestos normativos sean idénticos a los interpretados en las tesis.

De esa manera ejercerían control constitucional bajo parámetros objetivamente precisados y sus decisiones, además, podrían ser materia de revisión por los tribunales del Poder Judicial de la Federación pues versarían sobre violaciones directas al Pacto Fundamental.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** La naturaleza del federalismo implica la distribución del poder, la cohabitación de órdenes gubernamentales, uno federal y otros locales competentes para conocer de materias de interés inmediato para las comunidades, dentro de las que puede ubicarse a la administración de justicia.

Cada una de las entidades federativas goza de autonomía que se traduce en la posibilidad de dictar su propia normatividad incluyendo su Constitución, crear sus instituciones y elegir a sus autoridades locales, quienes ejercen el poder público en los asuntos de su competencia sin estar subordinadas a las autoridades federales.

Si la autoridad local puede emitir las normas generales que rigen en la entidad respectiva, para evitar la ingerencia en su autonomía debería estar facultada para aplicarlas sin que las decisiones que asuma en las materias que son de su competencia estén sujetas a lo que resuelva la autoridad federal.

Entonces, desde un punto de vista teórico, consideramos que la doble jurisdicción se apega cabalmente a los principios de distribución del poder y de autonomía que caracterizan al federalismo.

**SEGUNDO.-** Sin embargo, tal adecuación teórica no es suficiente para sustentar la conclusión de que toda Federación debe implementar la doble jurisdicción.

Al adoptar el sistema federal cada nación le ha impregnado características singulares tendentes a lograr su eficacia, determinación que es legítima en la medida en que se alcancen los fines del Estado y se respeten los principios fundamentales plasmados en el texto constitucional.

**TERCERO.-** Nuestra realidad nacional determinó la centralización de la administración de justicia ocasionada, en gran medida, por las garantías individuales de seguridad jurídica y por la previsión constitucional del juicio de amparo en negocios judiciales que encontró sustento en su eficacia como institución garante de los gobernados frente a las arbitrariedades de la justicia local.

El citado reconocimiento constitucional de procedencia del amparo contra actos de los tribunales no hubiera generado el estado de centralismo judicial alcanzado de no ser por la poca atención que mereció el tema del desarrollo de las judicaturas estatales.

**CUARTO.-** Las condiciones actuales exigen la modificación de los esquemas de administración de justicia; la complejidad, lentitud y los costos que representa la resolución en definitiva de los litigios vulneran los fines del Estado y principios constitucionales, en específico, los previstos por el artículo 17 de la Carta Magna que dejó de ser una directriz del sistema para convertirse en un enunciado de buenas intenciones de difícil actualización.

**QUINTO.-** La revisión de la procedencia del amparo en negocios judiciales y la previsión de tribunales locales de casación son puntos medulares en la reversión del centralismo judicial que se pretende; sin embargo, el éxito de cualquier propuesta debe soportarse en un principio básico: el fortalecimiento de las judicaturas locales.

El desarrollo hasta ahora alcanzado en el ámbito estatal no es de tal manera significativo como para pensar que debe revertirse inmediatamente el proceso de centralización judicial y prever un escenario idéntico al regulado por el texto constitucional de 1824, donde las resoluciones de los órganos de gobierno de los Estados gozaban de definitividad.

Antes de optar por la descentralización judicial plena se debe generar confianza en la actividad jurisdiccional que desarrollan órganos diversos a los judiciales federales.

En la medida en que los gobernados estén convencidos de que los conflictos jurisdiccionales de los que son parte se resuelven con apego a la ley y sin influencias de otra índole, entonces disminuirá la demanda de intervención del Poder Judicial de la Federación.

En ese sentido, la efectividad del federalismo judicial, donde impere la definitividad de las resoluciones judiciales estatales, es viable si se genera el citado ambiente de confianza en las autoridades que imparten la justicia ordinaria.

La confianza en las funciones que desempeña un órgano jurisdiccional está condicionada a diversos factores, entre los que se

encuentran el sistema a través del cual es designado su titular, las garantías que se prevean para el desarrollo independiente de la función, la proclividad a la corrupción y el nivel de preparación exigido.

El fortalecimiento de los órganos judiciales de las entidades federativas que se requiere para revertir en definitiva la centralización de la administración de justicia depende en gran medida de la forma cómo se actualicen los citados factores y la posibilidad de controlarlos de manera uniforme en el país.

Es indudable que las reformas constitucionales de 1987, inspiradas en el principio de independencia judicial, implicaron un avance significativo en el proceso de fortalecimiento de las judicaturas locales, pues se elevaron a rango constitucional garantías a favor de los juzgadores locales que han hecho efectivas a través, incluso, del juicio de amparo.

Sin embargo, creemos que deben imponerse de manera inmediata otras medidas legislativas y administrativas tendentes a asegurar que los gobernados cuenten con juzgadores autónomos, independientes y debidamente capacitados para resolver los negocios litigiosos que se someten a su consideración, sobre todo si se toma en consideración que están en discusión y próximas a entrar en vigor reformas constitucionales que trastocarán las atribuciones de los órganos judiciales y cuyo éxito, depende, en gran medida, del grado de independencia, autonomía y preparación de que gocen los jueces del país.

**SEXTO.-** La decisión de fortalecer a los órganos judiciales locales implica dotarlos de la autonomía suficiente frente al resto de órganos de poder del Estado, de ahí que consideremos necesario modificar el sistema de designación de los magistrados de los tribunales superiores de las entidades federativas.

La plena independencia de los citados servidores públicos conlleva que su nombramiento derive de procedimientos de selección objetivos, donde se valore su formación, conocimientos, desempeño y perfil.

Como Nación decidimos contar con jueces profesionales y no políticos, entonces la legitimación ante el pueblo no surge de la intervención de las autoridades electas en su designación, sino del

hecho de que las resoluciones que emitan se apeguen al marco normativo.

De esa manera, sostenemos que un sistema objetivo de designación profesional y no política de los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de las entidades federativas no generaría ausencia de legitimación.

Proponemos la inmediata reforma del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para que ordene la citada designación profesional de los magistrados de las entidades federativas.

En el supuesto de que se considerara que tal propuesta es radical y que es necesaria la intervención de poderes políticos en los citados nombramientos, debe valorarse la posibilidad de que las personas propuestas hayan aprobado algún tipo de examen útil para evidenciar su idoneidad, elemento que deberá ponderarse por el órgano que designa sobre otros aspectos que son ajenos al ejercicio de la jurisdicción.

**SÉPTIMO.-** La independencia como característica de los tribunales locales exige que se deroguen inmediatamente las disposiciones constitucionales estatales que autorizan al titular del Ejecutivo para solicitar la destitución de los juzgadores porque considere que no ajustaron su conducta a la ley y sin que se tramite previamente un procedimiento donde se respete cabalmente el derecho de defensa.

Esa atribución es contraria a la autonomía judicial en razón de la discrecionalidad con que puede ejercerse y ante la ausencia de un procedimiento donde se respete la garantía de audiencia del servidor público afectado; de ahí que resulte imperante su derogación, debiendo subsistir únicamente la posibilidad de remover a los juzgadores ratificados por responsabilidades plenamente acreditadas ante las autoridades competentes.

**OCTAVO.-** Constituye una condicionante de la eficacia de la impartición de justicia la debida especialización de los funcionarios a quienes se encomienda tal actividad, mediante un sistema educativo dirigido a personas de alto grado de profesionalización.

Sin lugar a dudas, el Instituto de la Judicatura Federal constituye una piedra angular en el proceso de modernización que ha sufrido el

Poder Judicial de la Federación, su previsión hace viable el sistema de carrera judicial y materializa la aspiración de que se alcance la alta especialización en esa rama del poder público.

Tal panorama positivo y esperanzador en la democratización de la administración de justicia federal debe reproducirse en las entidades federativas; para ello será necesario explotar al máximo los institutos judiciales de formación y preparación con que cuentan la mayoría de las entidades federativas y, además, hacer efectivo lo dispuesto por el artículo 92 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en tanto faculta al Instituto de la Judicatura Federal para apoyar los programas y cursos de los poderes judiciales locales en los términos en que le sea solicitado, facultad otorgada por el legislador que debe utilizarse constantemente a fin de alcanzar la profesionalización de los miembros de las judicaturas estatales.

En ese orden de ideas, consideramos que de manera inmediata se deben celebrar los convenios necesarios entre las escuelas judiciales locales y el Instituto de la Judicatura Federal para que, coordinadamente, impartan cursos de preparación y actualización dirigidos a los integrantes de los Poderes Judiciales Locales.

Tal medida sería la de inicio para, posteriormente, en el transcurso del siguiente periodo de sesiones del Congreso de la Unión, pugnar por una reforma del artículo 116 constitucional en cuyo texto no sólo se reconozca la carrera judicial, sino que se establezcan lineamientos a observar por las entidades federativas para hacerla efectiva.

Es necesario asegurar que todo aspirante a cargos de la carrera judicial cuente con los conocimientos necesarios para desempeñar las funciones encomendadas, de ahí que se imponga el establecimiento de certificaciones que correrán a cargo de las escuelas judiciales locales, en coordinación con el Instituto de la Judicatura Federal.

El texto constitucional dispondría que para ingresar a los cargos propios de la carrera judicial dentro de los tribunales de las entidades federativas es necesario obtener la certificación de conocimientos correspondiente, que implica la aprobación de los exámenes que estimen necesarios las escuelas judiciales locales, quienes para su realización deberán apoyarse en la experiencia del Instituto de la Judicatura Federal, institución que estará obligada a proporcionar el auxilio correspondiente en observancia del citado numeral 92 de la Ley

Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que deberá ser reformado en los términos descritos.

La modificación anunciada provocaría que los cursos impartidos coordinadamente por las escuelas judiciales locales y el aludido instituto federal no sólo tengan el carácter de curriculares, sino que sean indispensables para acceder y ascender dentro de la carrera judicial.

De esa manera, a corto plazo se contaría con miembros de las judicaturas locales debidamente capacitados, que desarrollen sus funciones con apego a los fines del Estado y a los principios constitucionales, generando así la confianza necesaria para revertir, en poco tiempo, el centralismo judicial imperante.

**NOVENO.-** La reversión del centralismo judicial exige reflexionar sobre los alcances dados al artículo 133 de la Constitución Federal, sobre todo si se pretende limitar cada vez más la procedencia del amparo en negocios judiciales.

Aún no se actualizan las condiciones necesarias para interpretar el citado precepto constitucional en el sentido de que autoriza el control difuso de la constitucionalidad; antes debe asegurarse la autonomía, independencia y plena capacidad de los tribunales estatales.

Pero, cuando tales condiciones se alcancen y sea momento de reconocer a los tribunales locales las facultades que el Constituyente les otorgó, un primer paso con el que podría dar inicio el control difuso sería a través del reconocimiento de la atribución de aplicar la jurisprudencia sobre constitucionalidad de leyes sustentada por la Corte a casos donde los supuestos normativos sean idénticos a los interpretados en las tesis.

De esa manera ejercerían control constitucional bajo parámetros objetivamente precisados y sus decisiones, además, podrían ser materia de revisión por los tribunales del Poder Judicial de la Federación pues versarían sobre violaciones directas al Pacto Fundamental.

**BIBLIOGRAFÍA****DICCIONARIOS**

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA; Diccionario de la Lengua Española; tomo 5; 22ª ed.; Argentina; 2001.

**LIBROS**

AGUIRRE SALDÍVAR, Enrique; “Los retos del derecho público en materia de federalismo”; Universidad Nacional Autónoma de México; México; 1997.

ARTEAGA NAVA Elisur; “Tratado de Derecho Constitucional”; Vol. 1; 1ª ed.; Editorial Oxford University Press México, S.A. de C.V.; México; 1999.

BARRAGÁN BARRAGÁN, José; “Primera Ley de Amparo de 1861”, 1ª reimp. de la 1ª ed., UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1987.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio; “Derecho Constitucional Mexicano”; Porrúa; México; 1984.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio; “El Juicio de Amparo”; 32ª ed.; Editorial Porrúa; México; 1996.

CARRANCO ZÚÑIGA, Joel; “Poder Judicial”; 2ª ed.; Editorial Porrúa, México; 2005.

CHÁVEZ PADRÓN, Martha; “Evolución del Juicio de Amparo y del Poder Judicial Federal Mexicano”, Editorial Porrúa, México, 1990.

DE TOCQUEVILLE, Alexis; “La Democracia en América”; 2ª ed; 13ª reimp.; Fondo de Cultura Económica; México; 2005.

DIEZ DE URDANDIVIA FERNÁNDEZ, Xavier; “El Sistema Federal Mexicano”; 1ª ed.; Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, A.C.; México; 2003.

FAYA VIESCA, Jacinto; “El Federalismo Mexicano”; Editorial Porrúa; 2ª ed.; México; 2004.

FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco; “El Federalismo en América Latina”; México; UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Centro de Estudios Constitucionales México-Centroamérica; 2003.

FERRER MACGREGOR, Eduardo, coord.; “Derecho Procesal Constitucional”; 4ª ed.; Editorial Porrúa; México; 2003.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, COSSÍO DÍAZ, José Ramón, “El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano”, F.C.E, México, 1995.

HAMILTON A., MADISON J. y JAY J.; “El Federalista”; 2ª reimp.; Fondo de Cultura Económica; México; 2006.

KELSEN Hans; “La garantía jurisdiccional de la Constitución”; 1ª ed.; Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM; México; 2001.

SAGÜÉS, Néstor Pedro, “Las Escuelas Judiciales” en Cuadernos para la Reforma de la Justicia; No. 5; IJ-UNAM; México; 1998.

TENA RAMÍREZ, Felipe; “Leyes Fundamentales de México”, 15ª ed., Editorial Porrúa S.A., México, 1989.

Varios autores; “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada”; t. II; UNAM-Porrúa; México; 1995.

Varios autores; “El Consejo de la Judicatura Federal a diez años de su creación”; CJF; México; 2006.

Varios autores; “Manual de Derecho Constitucional”; 2ª ed.; Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A.; España; 2001.

## **REVISTAS**

FIX-ZAMUDIO, Héctor; “Presente y futuro de la casación civil a través del juicio de amparo mexicano”, en Memoria del Congreso Nacional, Número 1, Tomo IX, México, 1978.

GALINDO MONROY, Jorge Antonio; “El Amparo Directo” en Jurídica, Anuario del Departamento de la Universidad Iberoamericana, No. 25, Tomo II, 1995.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel; “El Amparo en Negocios Judiciales. El caso de Miguel Vega”, en Anuario Mexicano de Historia del Derecho, X-1998, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis; "Origen del Amparo-Casación" en Boletín de Derecho Comparado, Nueva Serie, Año XXV, No. 74, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Mayo-Agosto 1992.