

CAPÍTULO SEXTO

POR UN FEDERALISMO JUDICIAL SIN VIOLACIONES “INDIRECTAS” A LA CONSTITUCIÓN

Carlos Emilio ARENAS BÁTIZ

SUMARIO: I. *Concepto de federalismo judicial.* II. *La jurisdicción constitucional sin límites.* III. *Instituciones y doctrinas que limitan a la jurisdicción constitucional en otros países.* IV. *Por un federalismo judicial en México sin “violaciones indirectas” a la Constitución.* V. *Conclusión.* VI. *Bibliografía.*

I. CONCEPTO DE FEDERALISMO JUDICIAL

El federalismo, desde una perspectiva jurídica, básicamente implica la creación de ámbitos competenciales o normativos diferenciados dentro de un mismo Estado nacional. Por lo menos, existen dos ámbitos competenciales diferentes: uno central o federal, y otro local o regional.¹ Sin embargo, en México la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha identificado cuatro y hasta cinco ámbitos normativos u órdenes de gobierno:

- 1) El orden normativo local, que es el origen teórico-histórico de los otros.
- 2) El orden normativo federal, integrado por atribuciones delegadas por los estados, pero sólo aplicable a las materias federales.
- 3) El orden normativo de la Ciudad de México (CDMX), sede de los poderes federales.

¹ Serna de la Garza, José María, *El sistema federal mexicano. Un análisis jurídico*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, p. 4. Este autor identifica como notas básicas de todo Estado federal: “1) La existencia de órganos de poder federales (o centrales) y órganos de poder locales (o regionales) con autonomía garantizada por la Constitución. 2) La distribución constitucional de competencias entre los órganos centrales y los órganos locales. 3) La existencia de alguna forma de representación de las entidades locales en el gobierno federal y de participación en la formación de la voluntad federal”.

- 4) El orden normativo municipal, delimitado por el artículo 115 constitucional.
- 5) El orden normativo constitucional, que es el fundamento jurídico de los anteriores y que tiene una vigencia nacional y suprema.

La existencia en México de estos diversos ámbitos normativos u órdenes de gobierno, así como su rasgo distintivo de tener todas competencias diferenciadas y por regla general excluyentes entre sí, han sido mencionados en diversas jurisprudencias de la SCJN. Por ejemplo, tenemos la jurisprudencia con rubro “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS DIVERSOS ÓRDENES JURÍDICOS ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL TIENEN AUTONOMÍA FUNCIONAL Y ASIGNACIONES COMPETENCIALES PROPIAS”, en la cual se establece:

...de la Constitución Federal, puede distinguirse la existencia de cuatro órdenes jurídicos dentro del Estado mexicano, a saber: el federal, el local o estatal, el del Distrito Federal [ahora Ciudad de México] y el constitucional. Cada uno de ellos cuenta con asignaciones competenciales propias que, por lo general, son excluyentes entre sí, contando con autonomía para su ejercicio a cargo de las autoridades correspondientes.²

<i>Ámbito normativo o de gobierno</i>	<i>Normas jurídicas que produce</i>	<i>Órgano legislativo competente</i>	<i>Jurisdicción originaria que le corresponde</i>	<i>Órganos con la competencia jurisdiccional originaria</i>
Ámbito constitucional	Derecho constitucional	Constituyente Permanente	Jurisdicción constitucional	Poder Judicial de la Federación (por disposición constitucional)
Ámbito federal	Derecho federal	Congreso de la Unión	Jurisdicción federal	Poder Judicial de la Federación y tribunales federales autónomos

² Tesis P./J. 95/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. X, septiembre de 1999, p. 709 (registro digital: 193262). Posteriormente, en el caso “Pachuca”, Controversia Constitucional 14/2001, la Suprema Corte consideró que eran cinco los órdenes jurídicos del país, agregando al orden jurídico municipal.

<i>Ámbito normativo o de gobierno</i>	<i>Normas jurídicas que produce</i>	<i>Órgano legislativo competente</i>	<i>Jurisdicción originaria que le corresponde</i>	<i>Órganos con la competencia jurisdiccional originaria</i>
Ámbito local o estatal	Derecho local	Congreso del estado	Jurisdicción local o estatal	Poder Judicial del estado y tribunales locales autónomos
Ámbito de la CDMX	Derecho local	Asamblea Legislativa de la CDMX	Jurisdicción local de la CDMX	Poder Judicial de la CDMX y tribunales locales autónomos

Ahora bien, con respecto a los ámbitos normativos constitucional, federal y locales, que por definición federalista deben tener competencias por regla general excluyentes entre sí, en nuestro país cuenta cada uno de estos ámbitos con su propio órgano legislativo encargado de producir su respectivo derecho, cada uno de los cuales, a su vez, se encuentra tutelado en forma originaria por su correspondiente jurisdicción, que se reparte entre los órganos judiciales pertenecientes al mismo ámbito normativo.

Las únicas excepciones que la doctrina identifica para este reparto de competencias diferenciadas por ámbito normativo son las denominadas facultades concurrentes o coincidentes, que son aquellas que corresponden originalmente a los órganos de un determinado ámbito, pero que por disposición expresa de la ley también se encargan de manera alternativa o simultánea a los órganos de un diverso ámbito normativo u orden de gobierno. Para ello, citamos un ejemplo de facultad concurrente: la materia mercantil en México se regula por leyes federales y, por esta razón, las controversias relacionadas con esta materia les corresponden resolverlas de manera originaria a los tribunales federales. Sin embargo, la Constitución, en su artículo 104, fracción II, expresamente también otorga competencia en esta materia a favor de los tribunales del orden común. Se trata ésta de una jurisdicción concurrente, que es una excepción al principio federal de que las atribuciones de las autoridades de los distintos órdenes de gobierno son diferenciadas y excluyentes entre sí. Otro ejemplo de facultad coincidente es el artículo 117, fracción IX, constitucional, que faculta tanto al Congreso de la Unión como a las legislaturas de los estados para dictar leyes encaminadas a combatir el alcoholismo.

En este orden de ideas, y atendiendo a que las competencias de cada ámbito normativo u orden de gobierno en un Estado federal deben ser diferenciadas y excluyentes entre sí, entonces cabría esperar que en México, en tanto que es un país federal, las jurisdicciones previstas en la Constitución, esto es, la jurisdicción constitucional, la jurisdicción federal y las jurisdicciones locales, fueran entre sí diferenciadas y por regla general excluyentes entre sí (con la excepción de las facultades concurrentes). Pero esto no es exactamente así.

Si contrastamos, por ejemplo, las competencias de los poderes ejecutivos federal y locales, claramente podemos advertir que se cumple el postulado federalista de competencias diferenciadas y por regla general excluyentes entre sí. Lo mismo ocurre si comparamos las competencias del poder constituyente permanente, el Poder Legislativo federal y los poderes legislativos locales, pues claramente identificaríamos que son competencias que no se traslapan entre sí. En cambio, si esta comparación la hacemos entre las jurisdicciones constitucional, federal y locales, lo que se advierte de inmediato es que, en esta materia judicial, el federalismo se desdibuja, sobre todo porque la jurisdicción constitucional prácticamente no tiene límite y se desborda y sobrepone a las jurisdicciones federal y locales.

En este artículo, nos vamos a concentrar en la presentación y análisis de la jurisdicción constitucional desbordada sobre las jurisdicciones ordinarias, particularmente sobre las jurisdicciones locales. Por lo tanto, no abundaremos en las distorsiones que hay en la frontera entre jurisdicción federal y jurisdicciones locales. Sin embargo, para ilustrar la existencia de estas distorsiones, cabe mencionar un ejemplo: como ya se mencionó, en el artículo 104, fracción II, de la Constitución se establece que para atender las controversias en materia mercantil habrá concurrencia entre las jurisdicciones federal y locales, de tal manera que el actor del respectivo juicio podrá optar entre acudir a los tribunales federales o a los locales para presentar la demanda que inicie el respectivo juicio mercantil. Pero esta concurrencia establecida en la Constitución, en la realidad, no se cumple, pues los juzgados federales de distrito obstaculizan el acceso a su jurisdicción con todo tipo de criterios rigoristas, lo que fuerza a los litigantes a tener que promover prácticamente todos los juicios mercantiles ante los tribunales estatales. Como resultado de esto, los poderes judiciales locales invierten más recursos en la atención de juicios mercantiles que originalmente corresponden a la jurisdicción federal y menos en la atención de los juicios civiles locales.³

³ Por ejemplo, en el Poder Judicial de Nuevo León, en 2021 había siete jueces que atendían juicios civiles (cinco de juzgado civil y dos de juzgado oral civil), mientras que existían veintitrés jueces que atendían juicios mercantiles (siete de juzgado concurrente, siete de juzga-

II. LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL SIN LÍMITES

El federalismo en México se desdibuja en materia judicial, debido a la existencia de una jurisdicción constitucional que no reconoce límites y que invade y se sobrepone a las jurisdicciones federal y locales. Este crecimiento desmedido de la jurisdicción constitucional sólo ocurre en México y está soportado en un par de doctrinas jurisprudenciales de confección también muy mexicana. La primera de ellas es la que establece que la garantía constitucional o derecho humano a la legalidad, previsto en los artículos 14 y 16 constitucionales, tiene una extensión “directamente” constitucional y otra extensión “indirectamente” constitucional, la cual resulta violada con la inobservancia de cualquier norma jurídica, de rango legal o inferior. La segunda de tales doctrinas jurisprudenciales es la que ubica al orden constitucional como un “orden total” que no equivale al orden federal, sino que es superior y fundamento de éste, así como de los órdenes locales.

1. *La doctrina de las “violaciones indirectas” a la Constitución*

Como ya se dijo, en México la inobservancia o violación de cualquier norma jurídica, de rango legal o inferior, equivale a una “violación indirecta” a la Constitución, la cual consigna en sus artículos 14 y 16 la garantía constitucional de legalidad. Esta violación indirecta, por tratarse —en primer término— de una ilegalidad, es justiciable ante los tribunales locales. Además, al ser simultáneamente una “violación indirecta” a la Constitución, también resulta justiciable ante los tribunales de jurisdicción constitucional, aunque es cierto que para acceder a la jurisdicción constitucional, en primer lugar, hay que agotar los medios de defensa de la respectiva jurisdicción local. Sin embargo, una vez que se surte la competencia de la jurisdicción constitucional, ésta puede revisar prácticamente todos los temas, normativos y fácticos, decididos por los tribunales locales, de tal manera que queda evidenciado que éstos no tienen ninguna competencia que sea propia y diferenciada, y en la cual sus determinaciones sean definitivas.

La diferencia entre las “violaciones directas” y las “violaciones indirectas” a la Constitución la ha definido la SCJN en diversas jurisprudencias,

do oral mercantil y nueve de juzgados menores, principalmente, dedicados a atender juicios derivados de cobranzas mercantiles por montos menores).

particularmente a partir de la séptima y hasta la décima época de la jurisprudencia. Así, ha establecido que “violaciones indirectas” son aquellas en las que

...el agraviado puede alegar los vicios de legalidad que ostenta la resolución, lo que equivale a plantear las llamadas violaciones constitucionales indirectas, cuya solución por su naturaleza, ya que se trata sólo de determinar si existe inobservancia de leyes secundarias, corresponde inicialmente a la autoridad ordinaria que debe resolver el recurso y sólo en forma mediata competirá al Juez del amparo.⁴

En cambio, las “violaciones directas” son las que ocurren cuando la autoridad vulnera un precepto de la Constitución, pero en aquella parte de éste cuyos términos de observancia no están determinados por las leyes reglamentarias del respectivo precepto. Por ejemplo, el artículo 8o. constitucional, relativo al derecho humano de petición, se viola de manera directa cuando la autoridad no responde una solicitud de acceso a información pública, pues la obligación de la autoridad de contestar en breve término la petición del ciudadano no se rige por las leyes de transparencia y de acceso a la información pública, sino que está garantizada directamente por el precepto constitucional.⁵ Por tal motivo, la jurisprudencia define que se da una violación “directa” a los artículos 14 y 16 constitucionales “cuando el acto reclamado carece de fundamento y motivación o cuando se conculca la garantía de audiencia”,⁶ mientras que considerará que la violación es “indirecta” cuando el acto reclamado sí expresa fundamentos y motivación, pero éstos son indebidos o erróneos, pues no son conformes con la ley que rige el respectivo acto.

En virtud de lo anterior, la jurisdicción constitucional en México, principalmente debido al juicio de amparo, al juicio de revisión constitucional electoral y a las controversias constitucionales, es simultáneamente jurisdicción de legalidad. Esto es reconocido sin ambages por los tribunales federales, por ejemplo, en la siguiente tesis de los tribunales colegiados del primer circuito judicial del país:

JUICIO DE AMPARO. AL SER UN MEDIO DE CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y DE LEGALIDAD, SI EN LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN SE ALEGA

⁴ Tesis de jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, vol. 127-132, sexta parte, p. 201 (registro digital: 251825).

⁵ Tesis 2a./J. 4/2012 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro VI, t. 1, marzo de 2012, p. 352 (registro digital: 2000299).

⁶ Tesis aislada, *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, t. III, segunda parte-2, enero-junio de 1989, p. 646 (registro digital: 229032).

UNA INADECUADA APLICACIÓN DE LA LEY SECUNDARIA, ÉSTOS DEBEN ESTUDIARSE. En el orden jurídico nacional se reconoce al juicio de amparo como un medio de control de constitucionalidad y al mismo tiempo como instrumento de control de legalidad, de lo que se sigue, que mediante éste es jurídicamente posible revisar si la autoridad responsable aplicó correctamente o no la legislación secundaria pues, de hecho, la aplicación indebida de ésta implicaría la violación indirecta de los derechos fundamentales reconocidos a favor de los gobernados en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se refieren a la exacta aplicación de la ley y a la fundamentación y motivación de los actos de autoridad; de manera que puede sostenerse que el juicio de amparo es un instrumento a través del cual puede vigilarse la exacta aplicación de la norma secundaria; por lo que es dable afirmar, que cuando en los conceptos de violación se alega una inadecuada aplicación de las leyes secundarias, éstos deben estudiarse.⁷

De esta forma, son principalmente jurisprudenciales las bases de esta interpretación expansiva de la garantía constitucional de legalidad. Pero esto no implica que los conceptos de “violación indirecta” y “violación directa” a la Constitución sean exclusivamente doctrinales o jurisprudenciales, pues ahora incluso están expresados en la Constitución y en las leyes. Así, por ejemplo, la Constitución, en su artículo 107, fracción IV, y la Ley de Amparo de 2013, en su artículo 61, fracción XX, establecen que el juicio de amparo es improcedente cuando el quejoso no hubiere agotado previamente los medios de defensa legal previstos en las leyes ordinarias; pero no será obligatorio “agotar tales recursos o medios de defensa si el acto reclamado carece de fundamentación o cuando sólo se aleguen violaciones directas a esta Constitución”.

2. *La doctrina del orden constitucional como “orden total”*

La otra doctrina que también ha contribuido a que la jurisdicción constitucional se expanda sin reconocer ningún límite es la que considera al ámbito u orden normativo constitucional como un orden “total”.

En Estados Unidos de América, país cuna del federalismo, se habla de dos órdenes normativos: el federal, al cual pertenece la Constitución, y el estatal. En México, en cambio, la doctrina y la jurisprudencia han establecido

⁷ Tesis I.6o.C.1 K (10a.), *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 6, t. III, mayo de 2014, p. 2067 (registro digital: 2006362).

que la Constitución forma un tercer ámbito normativo: el constitucional, que es diverso a los órdenes federal y locales, y supremo sobre éstos.

Si en el Estado federal existen dos clases de normas, las federales y las locales, tiene que existir por necesidad lógica, una norma superior que delimite y especifique los ámbitos de validez de esos órdenes normativos, pues si esa norma no existiese no podría afirmarse la unidad del orden normativo en cuestión y no habría fundamento normativo alguno que permitiera la división de los distintos ámbitos de validez. Es decir, no se podría afirmar que esos diversos órdenes normativos con distintos ámbitos de validez constituyen una comunidad jurídica, es decir, un solo orden estatal. En consecuencia, existe un tercer orden en el Estado federal: el conjunto de normas que delimitan los ámbitos de validez de las normas federales y de las locales (normas de la comunidad total o nacional, a las que podemos llamar “normas del orden constitucional”).⁸

Ahora bien, aun considerando a la Constitución como un orden “total”, podría salvarse al federalismo si a dicho orden total se le entendiera como un “marco” de derechos mínimos o principios básicos, que deben estar presentes en todas las entidades federativas, pero más allá de los cuales cada entidad federativa podría soberanamente, en todo lo que respecta a su régimen interior,⁹ legislar las particularidades de su propio derecho, así como resolver jurisdiccionalmente lo que corresponda sobre éstas.

Pero la jurisprudencia de la Suprema Corte ordinariamente no ha comprendido así al orden constitucional, sino más bien lo ha entendido como un orden que enerva o impregna, de manera directa o indirecta, todos y cada uno de los preceptos que integran los diversos órdenes normativos del país. De tal manera que la inexacta interpretación de cualquier precepto legal, incluso del derecho local, se traduce en una violación indirecta de la Constitución. Además, la Corte ha afirmado que no se pueden dejar de estudiar las “violaciones indirectas” a la Constitución que hagan valer las partes en un juicio de constitucionalidad, pues

...cerrar la procedencia del citado medio de control por tales interpretaciones técnicas, lo que implícitamente podría autorizar arbitrariedades, máxime que por la naturaleza total que tiene el orden constitucional, en cuanto tiende a establecer y proteger todo el sistema de un Estado de derecho, su defensa debe

⁸ Schmill, Ulises, “Fundamentos teóricos de la defensa de la Constitución en un Estado federal”, en Cossío, José Ramón y Pérez de Acha, Luis M. (comps.), *La defensa de la Constitución*, México, Fontamara, 1997, pp. 23 y 24.

⁹ Así lo establece el artículo 40 constitucional, que señala que los estados son soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior.

ser también integral, independientemente de que pueda tratarse de la parte orgánica o la dogmática de la Norma Suprema, dado que no es posible parcializar este importante control.¹⁰

Aún más, la SCJN ha llegado, incluso, a decir que no se le puede impedir que examine cierto tipo de violaciones a la Constitución, como es el caso de la “violaciones indirectas” a la misma, ya que una limitación así le impediría a ese máximo tribunal cumplir con su finalidad (autoasignada) de salvaguardar el bienestar de la persona humana.¹¹

La idea de la Constitución como “orden total” también está en la base de la jurisdicción constitucional sin límites, debido a que, si el citado orden constitucional omnipresente es uno solo que impregna a todas las normas jurídicas del país, con independencia de cuál sea su jerarquía normativa, su ámbito de aplicación o el legislador que las haya producido, entonces dicho orden constituye un derecho unitario que como tal debe ser homologado en su aplicación e interpretación.

En otros países que no son federales, la interpretación uniforme u homologada de su respectivo orden jurídico nacional unitario se asegura con recursos jurisdiccionales de alcance casacional. Casación, como nos enseña Fix-Zamudio, es el

...medio de impugnación a través del cual se examina la legalidad de la actividad del juez en el procedimiento y en la sentencia, que de ser acogido, puede producir el efecto de anular el fallo respectivo, ya sea para reponer el citado procedimiento o con el propósito de que se pronuncie una nueva sentencia de fondo.¹²

Por ejemplo, en Francia existe la casación como recurso jurisdiccional, cuya finalidad jurídica es la de “asegurar la unidad de la interpretación del derecho objetivo”.¹³ Asimismo, en las entidades federativas de nuestro país, el recurso de apelación que resuelven las salas del respectivo tribunal superior es el medio jurisdiccional de alcance casacional que asegura la interpretación uniforme del derecho local.

Así, lo peculiar de nuestro país es que a través de la jurisdicción constitucional se asegura la interpretación homogénea de la Constitución, pero en-

¹⁰ Tesis P./J. 98/99, *Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, t. X, septiembre de 1999, p. 703 (registro digital: 193259).

¹¹ Tesis P./J. 101/99, *Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, t. X, septiembre de 1999, p. 708 (registro digital: 193257).

¹² Fix-Zamudio, Héctor, “Casación”, *Diccionario jurídico mexicano*, 10a. ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, t. II, p. 65.

¹³ *Idem*.

tendida ésta no como la norma suprema del ámbito normativo federal que, junto con las demás leyes federales, integra un orden normativo parcial, sino entendida ésta como un diverso ámbito normativo de carácter “total”, que incluso no se limita al texto constitucional, sino que se extiende o se expresa en todas las normas del derecho ordinario federal y local. De ahí que la jurisdicción constitucional no pueda quedar circunscrita a asegurar la interpretación homogénea del texto constitucional, sino que tiene que extenderse para asegurar la interpretación homogénea de las normas del derecho federal y local, que también son parte integrante —aunque sea en forma indirecta— del orden normativo constitucional “total”.

En correspondencia con lo anterior, a diversos juicios constitucionales, como el juicio de amparo, la controversia constitucional y el juicio de revisión constitucional electoral, se les ha dado en nuestro país un alcance casacional también respecto de las leyes federales y locales. Estos juicios constitucionales de alcance casacional, en nuestro país, provocan un efecto impropio o distorsionador del federalismo, pues indebidamente buscan unificar la interpretación del derecho local de las 32 entidades federativas del país, a pesar de que tales derechos locales son, por definición, órdenes jurídicos unitarios y diversos entre sí.

Podemos decir que tanto el juicio de amparo directo como el juicio de revisión constitucional electoral, ambos procedentes para impugnar sentencias dictadas por tribunales locales, tienen una faceta casacional, porque reúnen las características que, según Enrique Véscovi,¹⁴ son propias de la casación, y que básicamente son las siguientes: la casación tiene por fin anular las sentencias judiciales que incurran en una “violación de la ley”, incluyendo dentro del concepto de “violación” tanto la interpretación errónea como la aplicación indebida de la ley, e incluyendo dentro del término “ley” a toda norma legal, reglamentaria o jurisprudencial, tanto del derecho sustantivo como del procesal. También Fix-Zamudio, comparando a la casación con el juicio de amparo contra resoluciones judiciales, señala que “la doctrina predominantemente ha reconocido las similitudes tan estrechas entre ambas instituciones, de manera que a este sector del amparo se le ha calificado con toda justificación como «amparo casación»”.¹⁵

No es que el juicio de amparo haya nacido como casacional, sino más bien fue la jurisprudencia la que lo transformó. De hecho, la primera ley que reguló al juicio de amparo en 1847 excluyó la procedencia de este juicio en contra de actos y resoluciones dictados por los poderes judiciales de las

¹⁴ Véscovi, Enrique, *Los recursos judiciales y demás medios impugnativos en Iberoamérica*, Argentina, Depalma, 1988, pp. 232-237.

¹⁵ Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, p. 67.

entidades federativas; lo mismo ocurrió con la Ley de Amparo de 1869, que en su artículo 8o. expresamente establecía que “No es admisible el recurso de amparo en negocios judiciales”. Sin embargo, este precepto poco tiempo después fue declarado inconstitucional por la SCJN, por considerarlo violatorio del artículo 101, fracción I, de la Constitución Federal de 1857, que señalaba que el amparo era procedente contra leyes o actos “de cualquier autoridad pública”.¹⁶ A partir de entonces, el amparo directo, también llamado “amparo-legalidad” o “amparo casación”, procede indistintamente contra sentencias definitivas dictadas por las autoridades judiciales locales.

Por cuanto hace al juicio de revisión constitucional electoral, Flavio Galván afirma que éste es un

...auténtico juicio de legalidad, más que de constitucionalidad, a pesar de lo cual constituye un gran avance en el sistema procesal de impugnación electoral, que amplía mucho más el ámbito de procedibilidad de esta vía impugnativa, al no quedar acotado estricta y únicamente a la violación de un precepto de la Constitución federal.¹⁷

Por cierto, en la original iniciativa que planteaba la creación del juicio de revisión constitucional electoral se establecía que éste no sería casacional, pues procedería sólo por violaciones directas a la Constitución. Pero esta limitación terminaría omitiéndose sin ninguna aclaración o justificación expresa, aunque motivada por el deseo de que la jurisdicción constitucional electoral tuviera alcances suficientes como para evitar la arbitrariedad con la

¹⁶ La primera ley constitucional federal que incorporó al juicio de amparo como medio de control constitucional, esto es, el Acta Constitutiva y de Reformas, promulgada por Antonio López de Santa Anna en 1847, señaló en el artículo 25 que el amparo sólo sería procedente para proteger los derechos fundamentales del individuo “contra todo ataque de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados”, excluyendo así la procedencia del juicio de amparo en contra de actos y resoluciones dictados por los poderes judiciales de las entidades federativas. Este precepto fue luego sustituido por el artículo 101, fracción I, de la Constitución Federal de 1857, que estableció la tutela de la jurisdicción constitucional respecto de cualquier acto violatorio de garantías procedente de cualquier autoridad pública. Posteriormente, la Ley de Amparo de 1869, promulgada por el presidente Benito Juárez, habría de insistir sobre la inadmisibilidad del amparo en negocios judiciales, al disponer: “Capítulo II. 8. No es admisible el recurso de amparo en negocios judiciales”. Sin embargo, la SCJN pronto declaró que tal precepto era contrario a la Constitución Federal de 1857, la cual, como ya se dijo, estableció que el amparo era procedente contra leyes o actos “de cualquier autoridad pública”. Las leyes constitucionales aquí citadas pueden verse en la siguiente obra: Poder Judicial de la Federación, *La Suprema Corte de Justicia. Sus leyes y sus hombres*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1985, pp. 143, 169 y 208.

¹⁷ Galván Rivera, Flavio, *Derecho procesal electoral mexicano*, México, McGraw-Hill, 1997, p. 395.

que en 1996 las autoridades resolvieron el caso de la elección del municipio de Huejotzingo, Puebla.¹⁸ La referida iniciativa decía:

...se propone también que el Tribunal Electoral conozca de aquellos actos o resoluciones de autoridades electorales locales que vulneren los preceptos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Al respecto, la iniciativa plantea un mecanismo absolutamente respetuoso de nuestro sistema federal, al prever que esta nueva vía sólo procederá cuando haya violaciones directas a la Constitución General y en casos determinados que por su trascendencia ameriten ser planteados ante esta instancia jurisdiccional.¹⁹

Respecto de las controversias constitucionales, el ex ministro de la SCJN, José de Jesús Gudiño Pelayo, sistemáticamente se opuso a que a través de este juicio se revisaran cuestiones de legalidad en la actuación de los órganos de gobierno locales, pues lo consideraba una invasión a la soberanía estatal.²⁰ Por cuanto hace a la controversia constitucional, también inicialmente se consideró que ésta sólo era procedente por violaciones a normas federales, por lo que la Suprema Corte “carece de competencia para dirimir aquellos planteamientos contra actos a los que sólo se atribuyan violaciones a la Constitución del Estado o a leyes locales, cuyo remedio corresponde establecer al Constituyente Local o a las Legislaturas de los Estados”.²¹ Sin embargo, este criterio se iría modificando hasta establecer la procedencia indistinta de las controversias constitucionales para impugnar tanto violaciones directas como violaciones indirectas a la Constitución.²²

¹⁸ Sobre los alcances del juicio de revisión constitucional electoral, como recurso de casación, para el control de la legalidad local, puede verse Arenas Bátiz, Carlos Emilio, “Por una justicia constitucional federalista en materia electoral”, en Valadés, Diego (coord.), *Justicia. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, t. I.

¹⁹ Una versión de la citada iniciativa puede obtenerse en “Iniciativa para la reforma electoral y del DF. Reforma de consenso”, suplemento del periódico *El Nacional*, México, 29 de julio de 1996.

²⁰ Sobre los alcances de la controversia constitucional como juicio para el control de la legalidad local, véase Gudiño Pelayo, José de Jesús, *Controversia sobre controversia*, México, Porrúa, 2000.

²¹ Así lo definió la Suprema Corte en la tesis “CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES ENTRE UN ESTADO Y UNO DE SUS MUNICIPIOS. A LA SUPREMA CORTE SÓLO COMPETE CONOCER DE LAS QUE SE PLANTEEN CON MOTIVO DE VIOLACIONES A DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES DEL ORDEN FEDERAL” (Tesis P./J. 30/2000, *Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, t. XI, abril de 2000, p. 812 [registro digital: 192088]).

²² Así lo estableció la Suprema Corte en la Tesis P./J. 98/99, *Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, t. X, septiembre de 1999, p. 703 (registro digital: 193259).

En suma, todos estos juicios de constitucionalidad son indudablemente casacionales, pues a través de ellos se puede impugnar cualquier violación al derecho constitucional, pero considerado éste como un ámbito normativo que es “total” y que se expresa en todos los ordenamientos legales del país. De tal manera que la Constitución, en unión de todas las leyes nacionales, forman un único orden jurídico “directa o indirectamente constitucional” y, por esto, la violación a cualquier precepto de cualquier jerarquía normativa o ámbito espacial de validez será siempre una violación, ya sea directa o indirecta a la Constitución. Inclusive, cabe mencionar que los alcances casacionales de estos juicios no sólo se limitan al examen normativo de todo el derecho aplicable al caso, sino que además a través de estos juicios se puede examinar y, en su caso, revocar las determinaciones que los tribunales locales toman en materia de valoración de pruebas y fijación de hechos, así como en relación con el ejercicio de atribuciones discrecionales.

III. INSTITUCIONES Y DOCTRINAS QUE LIMITAN A LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL EN OTROS PAÍSES

Definir la frontera entre Constitución y leyes federales y locales, para luego correlativamente establecer los límites que le corresponden a la jurisdicción constitucional frente a las jurisdicciones ordinarias, tanto federal como estatales, y así poder determinar entre todas estas jurisdicciones un federalismo judicial en el que se respeten los ámbitos de competencia diferenciados de cada jurisdicción, ciertamente no es tan fácil, pues dichas fronteras no siempre son evidentes. Sin embargo, diversos países federales del mundo han avanzado más que México en esta delimitación.

El autor alemán Christian Starck, refiriéndose a los problemas por delimitación de competencias entre órganos judiciales, ha dicho que

...esta problemática sólo puede surgir en ordenamientos jurídicos en los cuales, junto a la jurisdicción ordinaria, que en Alemania está dividida en cinco ramas (art. 95.1 de la Ley Fundamental de Bonn), existe también un tribunal constitucional competente para controlar la adecuación a la Constitución de las sentencias de los tribunales ordinarios en respuesta a la interposición de un recurso individual.²³

²³ Starck, Christian, “Jurisdicción constitucional y tribunales ordinarios”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, España, núm. 53, 1998, pp. 11-32.

Por cuanto hace a los países de Europa, tal cosa ocurre —según apunta Starck— en España y Alemania, mientras que en América este fenómeno también se da, por ejemplo, en Estados Unidos, Argentina y, desde luego, México.²⁴

1. *En Alemania, la garantía de legalidad como control de arbitrariedad*

Es particularmente interesante la interpretación que la doctrina jurisprudencial de Alemania le ha dado al derecho humano o garantía constitucional de legalidad. En ese país,

Que la Constitución asigne en la división de poderes, ámbitos funcionales para la acción y la decisión autónoma, a parlamento, gobierno, administración y jurisdicción ordinaria, que debe respetar el *Bundesverfassungsgericht* (Tribunal Constitucional), es algo expresado en múltiples ocasiones en la jurisprudencia. Mientras no se oponga mandato o prohibiciones Constitucionales, el parlamento es libre en el empleo de sus facultades legislativas de configuración, en la determinación de prioridades y en el recurso a medios presupuestarios; igualmente libre es el Gobierno en su política interior y exterior o la Jurisdicción a la hora de interpretar y aplicar el derecho ordinario. El *Bundesverfassungsgericht* no es competente para examinar si cualquiera de tales órganos ha observado adecuadamente sus responsabilidades o si ha dado con la fórmula de solución más funcional y justa.²⁵

Concretamente, por cuanto hace a las sentencias dictadas por los tribunales ordinarios, éstas no son revisables por la jurisdicción constitucional, excepto cuando se trate de sentencias arbitrarias. Esto es, el Tribunal Constitucional ha establecido límites para su jurisdicción y se ha dado a sí mismo la regla de no intervenir en casos de derecho ordinario, excepto en caso de que el respectivo tribunal local haya dictado una sentencia arbitraria bajo los estándares del propio derecho ordinario, lo cual sí se considerará como una violación al derecho constitucional. Esta doctrina “a la que se le ha

²⁴ García Belaunde, Domingo y Fernández Segado, Francisco (coords.), *La jurisdicción constitucional en Iberoamérica*, Dykinson-Ediciones Jurídicas de Lima-Editorial Jurídica E. Esteve-Editorial Jurídica Venezolana, 1996.

²⁵ Simon, Helmut, “La jurisdicción constitucional”, en Benda, Ernst *et al.*, *Manual de derecho constitucional*, trad. de Antonio López Piña, Madrid, Instituto Vasco de Administración Pública-Marcial Pons, 1996, pp. 851 y 852.

llamado «control de arbitrariedad» (*Willkürkontrolle*) deriva del Artículo 3, cl. 1 GG”.²⁶

Cabe destacar que, en los casos en que el Tribunal Constitucional determine la inconstitucionalidad de una sentencia local arbitraria, dicho Tribunal no quedaría habilitado para dictar la sentencia de reemplazo, ya que sólo se limitaría a revocar la sentencia inconstitucional y a devolver el caso al tribunal ordinario original, para que sea éste quien dicte la nueva sentencia. Además, en Alemania,

...el control de arbitrariedad de una sentencia ordinaria no deja de ser sólo una revisión de comprensibilidad. Esto significa que también está limitado a establecer la razonabilidad de la sentencia y no es una corrección dogmática. Por lo tanto, el Tribunal Constitucional no le dice a un tribunal ordinario cómo debe de interpretar un caso o qué método debe de favorecer en una situación en particular. El Tribunal Constitucional establece guías específicas para determinar si una resolución deriva de una razón externa de la causa y no del marco jurídico. Entonces, por ejemplo, si todos los métodos de interpretación —textual, sistemático, histórico, teleológico, etc.— apuntan a resolver el caso en alguna dirección y el tribunal ordinario eligió un significado que conduce al contrario sin alguna razón defendible, entonces es probable que la sentencia sea anulada por ser arbitraria. De la misma manera, si un tribunal se separa sin una causa justificada de sus determinaciones anteriores sobre un tema, esto es “objetivamente insoportable” y, por lo tanto, será considerado arbitrario por el Tribunal Constitucional.²⁷

Por el contrario,

...si una sentencia es comprensible con arreglo a las normas dadas por el derecho común, la decisión será confirmada incluso si el propio Tribunal Constitucional hubiera preferido una interpretación diferente. No se examina si el método de interpretación elegido se ajusta mejor que otros, sino sólo que la elección no ha sido arbitraria.²⁸

En Argentina, la Corte de ese país también ha desarrollado la doctrina del control de arbitrariedad y ha sostenido que una “sentencia arbitraria es aquella que no es derivación razonada del derecho vigente apoyada en los hechos de la causa”.²⁹

²⁶ Narváez Medécigo, Alfredo, *Rule of Law and Fundamental Rights. Critical Comparative Analysis of Constitutional Review in the United States, Germany and Mexico*, Berlín, Springer, 2016, p. 204.

²⁷ *Ibidem*, p. 205.

²⁸ *Idem*.

²⁹ Hitters, Juan Carlos, “La jurisdicción constitucional en Argentina”, *La jurisdicción constitucional en Iberoamérica*, Madrid, Dykinson, 1997, p. 298.

2. *En España, la garantía de legalidad no implica el reexamen de las pruebas*

En España, el tema que aquí tratamos ha sido motivo de varios estudios, iniciando tal vez con los trabajos pioneros que, en 1982, presentaron don Francisco Rubio Llorente³⁰ y don Andrés de la Oliva Santos, quien —por cierto— dio una primera explicación respecto de lo que ya entonces algunos denunciaban como invasión del Tribunal Constitucional al terreno atribuido como propio y exclusivo de los tribunales de la jurisdicción ordinaria.³¹ Otro destacado autor español que ha tratado el tema es don Jesús María Santos Vijande.³²

Destaca que el Tribunal Constitucional de España ha establecido que el examen de los hechos, la valoración de la prueba y la selección y aplicación de las normas legales les corresponden en exclusiva a los jueces y tribunales ordinarios. No es competencia del Tribunal Constitucional entrar en el terreno de la selección, interpretación y aplicación de las normas, pues éste es un cometido propio de la jurisdicción ordinaria en tanto no se vulnera un derecho fundamental, porque el Tribunal Constitucional es el intérprete y guardián de la Constitución Española, pero no del resto del ordenamiento jurídico.³³

3. *En Estados Unidos, la garantía de legalidad está acotada por la doctrina del adequate and independent state grounds*

En Estados Unidos se ha determinado que la jurisdicción constitucional de la Suprema Corte es para garantizar la Constitución federal, pero enten-

³⁰ Rubio Llorente, Francisco, “Sobre la relación entre Tribunal Constitucional y Poder Judicial en el ejercicio de la jurisdicción constitucional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, España, núm. 4, 1982, pp. 35-67. También Rubio Llorente escribió “Seis tesis sobre la jurisdicción constitucional en Europa”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, España, núm. 35, 1992, pp. 34 y ss.

³¹ Oliva Santos, Andrés de la, “El Tribunal Constitucional como última instancia jurisdiccional”, *Revista de Derecho Procesal Iberoamericana*, España, abril-septiembre de 1982, pp. 337-364.

³² Santos Vijande, Jesús María, “Doctrina y jurisprudencia del Tribunal Constitucional: su eficacia respecto de los tribunales ordinarios”, en Punset Blanco, Ramón y Santos Vijande, Jesús María (dirs.), *Jurisdicción ordinaria y Tribunal Constitucional*, España, Xunta de Galicia, 1996, pp. 89-170.

³³ Gui Mori, Tomás, *Jurisprudencia constitucional 1981-1995. Estudio y reseña completa de las primeras 3.052 sentencias del TC*, Madrid, Civitas, 1997, pp. 171 y 172.

diendo que en ésta sólo se consigna el contenido constitucional mínimo de los derechos humanos, más allá del cual los estados son libres para establecer en su respectivo derecho local desarrollos adicionales a estos derechos o, incluso, nuevos derechos. Además, el derecho local será interpretado por cada jurisdicción local en forma definitiva, sin que sea revisable por la Suprema Corte, siempre y cuando dicha interpretación “descanse en adecuados e independientes fundamentos estatales”. Ésta es la doctrina del *adequate and independent state grounds*, conforme a la cual la Suprema Corte federal de Estados Unidos no debe revisar aquellas decisiones judiciales de las cortes estatales, que se funden exclusivamente en el derecho local razonablemente interpretado y aplicado, pues las cortes estatales deben ser respetadas como los expositores máximos y finales de las leyes estatales.³⁴

Estamos hablando de lo que se denomina la doctrina del “*independent and adequate state grounds*” (independientes y suficientes fundamentos estatales). Lo que significa que la Corte Suprema estadounidense no puede revisar una decisión de un tribunal estatal si la decisión versa sobre una cuestión de Derecho estatal que es “independiente” (no depende del Derecho Federal, se puede resolver exclusivamente aplicando el Derecho estatal) y “suficiente” (ese Derecho estatal constituye un fundamento que, por sí solo, puede sustentar el fallo). En otras palabras, si la opinión del Tribunal Supremo norteamericano sobre las cuestiones federales del caso no cambiara el resultado, porque la decisión final descansa sobre Derecho estatal no revisable, entonces el Tribunal Supremo no revisará el caso.³⁵

Con base en la referida doctrina del *adequate and independent state grounds*, en Estados Unidos los tribunales estatales han logrado una notable y activa participación en el desarrollo y garantía de los derechos humanos, habiendo sido incluso pioneros en fallos relacionados con la pena de muerte, los derechos de personas imputadas, el financiamiento de la educación pública, los derechos de parejas homosexuales, entre otras materias.

No obstante, también resulta interesante mencionar que esta práctica de sólido federalismo judicial es relativamente nueva en aquel país. Esto es debido a que

...durante la era que inició en 1930 y continuó hasta 1970, fue el gobierno federal (y particularmente las cortes federales) quien asumió como prioridad —y

³⁴ Sobre el principio *adequate and independent state grounds*, puede verse el siguiente caso resuelto por la Suprema Corte de Estados Unidos: *Michigan v. Long*, 463 U.S. 1032 (1983).

³⁵ Serra Cristóbal, Rosario, “El federalismo judicial estadounidense”, *Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público*, vol. 65, núm. 1, enero-junio de 2017, pp. 313 y 314.

de hecho, casi con exclusividad— la responsabilidad de proteger los derechos humanos... y una vez que la Suprema Corte fue pionera, entre 1920 y 1930, en el desarrollo de la jurisprudencia sobre libertades civiles, este activismo de la Corte atrajo a que los litigantes intentaran, ya fuera presentar sus casos ante tribunales federales o, si esto fuera imposible, presentar sus demandas ante las cortes estatales pero con base en leyes y criterios federales.³⁶

Fue a partir de la década de 1970, tras el nombramiento de Warren Burger como presidente de la Suprema Corte de Estados Unidos, que se comenzó a desarrollar un nuevo federalismo judicial, donde los estados se convierten en los principales responsables de proteger los derechos humanos. Esto sucedió porque durante el periodo del juez Burger como presidente se generó una disminución en el activismo judicial de la Corte, lo cual motivó a los litigantes a buscar reparaciones de las libertades en otros tribunales. Esta circunstancia favoreció para que los tribunales estatales interpretaran con mayor activismo el contenido de los derechos humanos reconocidos en sus respectivas Constituciones locales, pero tomando como referencia a la jurisprudencia generada por la Suprema Corte.

Aun cuando no era común utilizar las Constituciones estatales como fundamento jurídico en los juicios, varios factores hicieron que fueran atractivas para los defensores de los derechos humanos:

Los jueces estatales que interpretan las cartas locales de derechos no están obligados a ajustar sus interpretaciones a las sentencias de los tribunales federales que interpretan disposiciones federales análogas. Incluso cuando la redacción sea idéntica, los jueces estatales están interpretando un documento único, con una historia única, esta singularidad puede justificar una interpretación diferente. Incluso si los tribunales federales han interpretado una disposición constitucional idéntica en un caso similar, el fallo federal no es vinculante, los Estados son los últimos intérpretes de sus propias constituciones y pueden discrepar de los fallos federales. No necesitan asumir que la interpretación federal es la mejor interpretación legal. Además, bajo la doctrina de los “adecuados e independientes fundamentos estatales”, las sentencias basadas únicamente en derecho estatal no están sujetas al escrutinio federal. Esto significa que los criterios judiciales locales están aislados de la revisión y revocación por parte de la Suprema Corte si se basan únicamente en el derecho estatal.³⁷

³⁶ Tarr, G. Alan, “The New Judicial Federalism in Perspective”, *Notre Dame Law Review*, Notre Dame, vol. 72, núm. 4, mayo de 1997, p. 1110 (traducción propia).

³⁷ Tarr, G. Alan, “Judicial Federalism in the United States: Structure, Jurisdiction and Operation”, *Revista de Investigações Constitucionais*, Brasil, vol. 2, núm. 3, septiembre-diciembre de 2015, pp. 7-34 (traducción propia).

IV. POR UN FEDERALISMO JUDICIAL EN MÉXICO SIN “VIOLACIONES INDIRECTAS” A LA CONSTITUCIÓN

La doctrina de las “violaciones indirectas” a la Constitución, en unión de la doctrina del orden constitucional “total”, han tenido el efecto de desdibujar o dejar irreconocible al federalismo en materia judicial en México. Para superar estas doctrinas, podríamos tomar como referencia a las doctrinas e instituciones jurídicas eficazmente adoptadas en otros países para establecer la frontera entre el derecho y la jurisdicción constitucionales, por una parte, y el derecho y la jurisdicción locales, por la otra. Se trata de doctrinas consolidadas en el derecho comparado, dentro de las que no se encuentra la mexicanísima doctrina de las “violaciones indirectas”, la cual no se observa en ningún país del mundo, excepto en el nuestro y en Centroamérica.³⁸

1. *La doctrina de las “violaciones indirectas” es muy mexicana*

Previo a sugerir cuáles doctrinas del derecho comparado podríamos tomar como referencia para evolucionar nuestra doctrina nacional de las “violaciones indirectas” a la Constitución, tal vez tendríamos que resolver si, en realidad, los mexicanos queremos superar o no dicha doctrina. Sin embargo, definir esta cuestión no es algo fácil, y excede los alcances de este artículo.

Algunos justifican la vigencia de esta doctrina, pues consideran que, al ser producto de la realidad mexicana, se ajusta bien a las necesidades de ésta. En lo personal, considero que sería mejor sustituir esta doctrina por otra que permitiera hacer una distinción más pulcra y técnica entre la jurisdicción constitucional y las jurisdicciones ordinarias (federal y locales). Desde mi punto de vista, la doctrina de las “violaciones indirectas” es una “mexicanada”, impresentable en el contexto internacional. Se entiende por “mexicanada” una solución ingeniosa, pero simplona y de bajo costo, que resuelve a medias un problema complejo.

Por lo tanto, sin pretender resolver si le conviene o no a México esta doctrina de las “violaciones indirectas” a la Constitución, cabe mencionar sólo algunos de los puntos que suelen estar presentes en este debate.

Una de las principales causas que han alimentado que la jurisdicción constitucional se expanda sin límites y se sobreponga a las jurisdicciones lo-

³⁸ Guatemala, por ejemplo, también considera que hay una constitucionalidad directa y otra indirecta, ambas tuteladas por el juicio de amparo.

cales es la desconfianza en la independencia y capacidad de las autoridades judiciales locales. Se piensa que éstas no tienen la capacidad técnica para interpretar la Constitución y, aun en el caso de que la tuvieran, carecen de la independencia para resolver jurídicamente, pues están sometidas a los poderes formales y fácticos presentes en cada entidad federativa. Políticamente, siempre se ha pretendido justificar los alcances casacionales de la jurisdicción constitucional, debido a una alegada incapacidad, inmadurez o falta de independencia de los juzgadores locales para resolver los juicios a su cargo con plena imparcialidad y juridicidad.

Así, por ejemplo, Venustiano Carranza, al presentar el proyecto de la Constitución de 1917, admitió que una indebida interpretación del artículo 14 de la Constitución de 1857 le había dado a la Suprema Corte competencia para fiscalizar cualquier sentencia dictada por la jurisdicción ordinaria, y denunció los riesgos de esta centralización de la justicia, aunque también justificó el referido exceso jurídico, invocando para esto a la realidad política de ese entonces. Al respecto, Carranza señaló:

...hay que reconocer que en el fondo de la tendencia a dar al artículo 14 una extensión indebida, estaba la necesidad ingente de reducir a la autoridad judicial de los Estados a sus justos límites, pues bien pronto se palpó que convertidos los jueces en instrumentos ciegos de los gobernadores, que descaradamente se inmiscuían en asuntos que estaban por completo fuera del alcance de sus atribuciones, se hacía preciso tener un recurso, acudiendo a la autoridad judicial federal para reprimir tantos excesos.³⁹

Hoy, en el siglo XXI, la falta de confianza en los tribunales locales sigue siendo la principal razón detrás de los alcances expansivos y casacionales de la justicia constitucional. Sobre esto, Fix-Fierro, quien profundizó en las bases sociológicas del fenómeno jurídico, con sincera claridad señala:

³⁹ “Presentación de Venustiano Carranza del Proyecto de Constitución, 1o. de diciembre de 1916”, en Cabrera Acevedo, Lucio (comp.), *Documentos constitucionales y legales relativos a la función judicial 1810-1917*, México, Poder Judicial de la Federación, 1997, t. II, p. 390. En la citada presentación, Carranza escribió: “El artículo 14 de la Constitución de 1857, que en concepto de los constituyentes, según el texto de aquél y el tenor de las discusiones a que dio lugar, no se refirió más que a los juicios del orden penal, después de muchas vacilaciones y de resoluciones encontradas de la Suprema Corte, vino definitivamente a extenderse a los juicios civiles, lo que dio por resultado, según antes expresé, que la autoridad judicial de la Federación se convirtiese en revisora de todos los actos de las autoridades judiciales de los Estados; que el poder central, por la sugestión en que tuvo siempre a la Corte, pudiese injerirse en la acción de los tribunales comunes, ya con motivo de un interés político, ya para favorecer los intereses de algún amigo o protegido, y que debido al abuso del amparo, se recargasen las labores de la autoridad judicial federal y se entorpeciese la marcha de los juicios del orden común”.

Hay indicios de que en muchas entidades federativas el Poder Judicial sigue sometido a la influencia y el control del Poder Ejecutivo. Por eso se escucha con frecuencia a los abogados decir que ellos necesitan poder llevar los asuntos sensibles (política y económicamente) ante una instancia federal, para sustraerlos de la influencia de los poderes locales.⁴⁰

Con respecto a esto, el ministro Juventino V. Castro interroga:

¿Los tribunales federales deben intervenir y revisar los fallos de los tribunales locales, para examinar su legalidad, porque estos últimos no tienen la suficiente imparcialidad y prestigio que requiere la judicatura; o la imparcialidad y el prestigio de los tribunales locales no existe, porque los tribunales federales los han despojado de su autoridad, de su responsabilidad y de su dignidad, al invadir calculadamente una jurisdicción que no les corresponde?⁴¹

Esto es, aun aceptando, sin conceder, que haya tribunales locales en minoría de edad, éstos nunca madurarán en la medida en que no enfrenten la responsabilidad e, incluso, el costo político de sus determinaciones, lo cual sólo se logrará en la medida en que sus sentencias no sean percibidas como irrelevantes o de mero trámite, sino como definitivas en cuestiones de legalidad y, por lo mismo, trascendentes para la sociedad de su respectiva entidad federativa.

Mientras siga existiendo esta desconfianza, ni el legislador reformará leyes ni los jueces consolidarán jurisprudencias que estén orientadas a limitar a la jurisdicción constitucional, para que ésta reconozca un ámbito competencial propio y exclusivo de las jurisdicciones locales, en el cual a éstas les corresponda decir la última palabra en aquellas controversias que sean resueltas sólo aplicando derecho local.

Afortunadamente, en las últimas dos décadas se ha venido formando una corriente de opinión fuerte en el sentido de que las jurisdicciones locales se han fortalecido lo suficiente como para asumir las responsabilidades políticas, sociales y jurídicas que recaerían sobre ella, una vez acotados los alcances casacionales o de legalidad que ejerce la jurisdicción constitucional a través del juicio de amparo, la controversia constitucional y el juicio de revisión constitucional electoral. Sólo por mencionar algunas de las opiniones más categóricas en este sentido, podríamos recordar la del ministro Genaro David Góngora Pimentel, quien siendo presidente de la SCJN afirmó que

⁴⁰ Fix-Fierro, Héctor, *El Poder Judicial y la modernización jurídica en el México contemporáneo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020, p. 479.

⁴¹ Castro, Juventino V., *Hacia el amparo evolucionado*, México, Porrúa, 1997, p. 89.

...él, al igual que otros ministros de la Corte consideran que debe modificarse, es el hecho de que el Poder Judicial de la Federación tenga que conocer en el amparo directo las apelaciones de sentencias de los tribunales superiores de los estados que si bien se pensaba en el siglo pasado que debido a los intereses locales y cacicazgos se hacía necesaria la intervención del Poder Judicial Federal, en la actualidad las condiciones han cambiado diametralmente, al grado que hay tribunales estatales que cuentan con magníficos magistrados, además que en muchos estados de la República son “inamovibles”, lo que garantiza su autonomía ante los cambios políticos.⁴²

Asimismo, los tribunales superiores de justicia del país han emitido diversas declaratorias exigiendo que se consolide el federalismo judicial en México.⁴³

Otro tema también metajurídico que suele invocarse como argumento, a veces a favor y otras en contra, es el relativo a cómo el incremento desmedido de los alcances de la jurisdicción constitucional ha causado de manera concomitante el crecimiento también desmedido y oneroso del Poder Judicial Federal, el cual tiene en México una dimensión que no es equiparable a la de ningún otro Poder Judicial federal en el mundo.

En Estados Unidos, por ejemplo, el tamaño del Poder Judicial federal es insignificante comparado con los locales, mientras que en México el Poder Judicial de la Federación tiene un presupuesto más grande que la suma de todos los presupuestos que en conjunto corresponden a todos los poderes judiciales juntos.⁴⁴ Además, hay estados en los cuales el número de magistrados federales “revisores” es mayor que el número de magistrados locales “revisados”.⁴⁵

⁴² Nota periodística del reportero Jesús Arana, en el artículo “Convocará Corte a discutir varios cambios legales, incluido el amparo”, *La Jornada*, México, 12 de julio de 1999, p. 3.

⁴³ La Conferencia Nacional de Presidentes de Tribunales Superiores de Justicia del país emitió en 1999 la llamada “Declaración de Mérida”, exigiendo limitaciones al amparo directo, de tal manera que la interpretación y aplicación judicial del derecho local sea realizada en definitiva a nivel estatal. Este punto de acuerdo se ha reiterado en varias de las conferencias anuales posteriores, incluyendo la “Declaración Federalista de Chiapas Doctor Belisario Domínguez”, que los tribunales superiores de justicia suscribieron durante su XXVII Congreso Nacional, en Chiapas, en 2003.

⁴⁴ El presupuesto del Poder Judicial federal para 2021 es de \$71,299,339,460.00 pesos, lo cual representa, por ejemplo, una cantidad más de trescientas veces mayor que el presupuesto del Poder Judicial de Colima, que es de \$230,880,000.00 pesos, o veintisiete veces mayor que el presupuesto del Poder Judicial de Nuevo León, que es de \$2,640,135,776.00 pesos.

⁴⁵ Por ejemplo, en Nuevo León son veinticuatro los magistrados federales integrantes de los tribunales colegiados en las materias civil, penal y administrativo (seis en colegiados penales, nueve en colegiados civiles y nueve en colegiados administrativos), cuya carga de trabajo se integra en su gran mayoría por juicios de amparo directos contra sentencias locales. Por

En ocasiones, esto se toma como un argumento a favor, porque revela lo arraigado que están estos juicios constitucionales de alcances casacionales y la confianza que los litigantes tienen en estos juicios, así como en los tribunales federales. Sin embargo, a veces esta cuestión se toma como un argumento en contra, porque esta dinámica de crecimiento constante del Poder Judicial federal cada vez se torna más difícilmente manejable, tanto en lo político como en lo económico y en lo operativo.

Finalmente, otro tema es el relativo a la cercanía de la ciudadanía. Desde una perspectiva política, el federalismo es, en términos generales, una compleja técnica de descentralización que utilizan los Estados para “democratizar” la “gestión pública”, para que ésta sea más cercana a los gobernados.⁴⁶ En este sentido, gracias al federalismo las leyes locales son expedidas por poderes legislativos locales que se integran con personas pertenecientes a la respectiva entidad federativa y que conocen las necesidades, la sensibilidad y el carácter de ésta. Sin embargo, es cuestionable que la interpretación y aplicación judicial definitiva de tales leyes la dicte un juzgado federal, con frecuencia procedente de otros contextos, pero que desde el primer día de su adscripción al respectivo estado se le considere capaz de declarar la correcta y exacta interpretación de la ley local.

Pero —insisto— resolver este debate es indispensable para definir si, en los hechos, debe o no avanzarse en la dirección de superar la doctrina mexicana de las “violaciones indirectas” a la Constitución. No obstante, para los efectos de este ensayo es un debate que podemos obviar, pues aquí sólo nos interesa presentar, desde una perspectiva teórica, cuáles podrían ser las opciones para que México avance hacia una fórmula distinta que le permita establecer con mayor pulcritud y consistencia federalista la división y articulación entre las jurisdicciones constitucional y locales.

2. *Considerar que el orden constitucional no es “total”,
pues aunque es el límite, no es el fundamento del derecho
local concerniente al régimen interior de los estados*

En el terreno de la interpretación constitucional, el primer paso para avanzar en nuestro federalismo judicial sería reconocer que el orden constitucional no es “total” y que la jurisdicción constitucional no es ilimitada.

su parte, son veintidós los magistrados locales en las mismas materias (dieciséis del Tribunal Superior de Justicia y seis del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado).

⁴⁶ Friedrich, Carl, *Trends of Federalism in Theory and Practice*, Nueva York, Frederick A. Praeger Publishers, 1968, p. 193.

Por lo tanto, la mejor fórmula para establecer esta delimitación sería la de desarrollar el concepto de “régimen interior” de los estados, que está previsto en la propia Constitución.

El artículo 40 de la Constitución Política del país establece que México es “una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental”. Asimismo, el artículo 41 de la Constitución señala que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión regulados en la Constitución federal, pero también a través de los poderes de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, y de acuerdo con las Constituciones estatales, las cuales no podrán contravenir a la federal. Por otra parte, el artículo 124 de la misma carta magna establece que “las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados”.

De lo anterior se advierte que existen ciertas atribuciones —las pertenecientes al “régimen interior” de los estados— que las autoridades estatales ejercen de manera soberana, por lo que el ejercicio de tales atribuciones no debe ser sancionado por ninguna instancia externa, incluyendo a las autoridades federales. Así, el concepto jurídico de régimen interior, aplicado al tema de la justicia constitucional local, implica, por lo tanto, generar para la jurisdicción local un espacio propio y diferenciado del de la jurisdicción de constitucionalidad general.

Mucho se ha debatido en la doctrina si los estados son soberanos o autónomos. Los que opinan que son soberanos adoptan la teoría de la cosoberanía, de acuerdo con la cual los estados para formar la federación le transfieren a ésta una parte de su soberanía, reservándose la otra parte de la soberanía que no le hubieren delegado expresamente a la federación. En cambio, los que opinan que los estados son más bien autónomos lo afirman considerando que los estados no pueden ser soberanos, ya que su capacidad de autodeterminación está limitada por la Constitución, la cual no pueden contravenir; así, los estados tienen un límite externo y, por lo tanto, no tienen soberanía, pues ésta implica el desconocimiento de cualquier poder superior.

Sin embargo, basta simplemente leer la Constitución para advertir que en ésta se afirma que los estados son soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior. Por lo tanto, en todo caso, el debate no consistiría en dilucidar si los estados son soberanos o no —esto lo aclara el propio texto constitucional—, sino en establecer el contenido y alcance del concepto “régimen interior”, dentro del cual, y sólo en él, los estados son soberanos. De esta manera, resulta indiferente que a los estados se les considere soberanos o autó-

nomos, pues lo relevante es que ambos conceptos implican que a los estados les corresponde una zona de autodeterminación “autónoma” (régimen interior), que contrasta con la zona “heterónoma”, la cual se integra por todas las limitaciones jurídicas para los estados que derivan de la Constitución federal.

Sobre el concepto de “régimen interior”, aún no hay doctrina jurisprudencial que determine completamente su contenido o significado. Lo mismo ocurre con el constitucionalismo local.⁴⁷ Sin embargo, ya hay diversos precedentes jurisprudenciales consolidados por la Suprema Corte, los cuales apuntan en la dirección de que el “régimen interior” de un estado no es equivalente a todo su derecho local, y ni siquiera equivale a la Constitución estatal, sino sólo a una parte de éstos. En realidad, algunos temas o normas de derecho local son desarrollo o emanan de la Constitución federal, o están garantizados por ésta, mientras que otros temas de derecho local no tienen ninguna referencia o regulación en la Constitución federal, siendo éstos los temas que propiamente pertenecen al “régimen interior”, y respecto de los cuales las autoridades locales deben poder ejercer soberanamente sus atribuciones reservadas.

Por ejemplo, la SCJN ha afirmado que “la forma que el legislador local establece para la realización de las elecciones extraordinarias respecto a los candidatos que deben participar en éstas, constituye una facultad de los Estados en su régimen interno, pues al efecto la Constitución Federal no les impone reglas específicas”.⁴⁸ Asimismo, la Suprema Corte ha dicho que

...es inconcuso que el artículo 17 de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes, al prever que las diputaciones por el principio de representación proporcional se otorgarán a todo partido político que obtenga por lo menos el dos punto cinco por ciento de la votación emitida, no transgrede la Constitución Federal. Ello es así, porque ésta no fija lineamiento alguno para reglamentar tales cuestiones, sino que, por el contrario, dispone expresamente que deberán regirse conforme a la legislación estatal correspondiente. Además, aun cuando el porcentaje requerido para poder tener derecho a obtener diputaciones, eventualmente puede trascender y afectar a algún partido político en lo particular, es una cuestión que por sí misma, no implica contravención

⁴⁷ Valadés, Diego, “Los límites del constitucionalismo local”, *Constitución y política*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1987, pp. 79 y ss. Este autor expresa que la teoría constitucional moderna ha desarrollado conceptos muy elaborados en relación con el constitucionalismo nacional, al cual también le llama “constitucionalismo originario”, pero ha dejado de lado los ejercicios de conceptualización del constitucionalismo local, al cual le denomina “constitucionalismo reflejo”.

⁴⁸ Tesis P/J. 42/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XI, abril de 2000, p. 553 (registro digital: 192095).

a los principios fundamentales pues, en todo caso, todo partido tiene los mismos derechos para participar en las elecciones estatales, y la legislación local únicamente adopta las bases impuestas por la Ley Fundamental, ajustándolas a la situación particular de su régimen interior, en el que gozan de soberanía.⁴⁹

No obstante, frente al escaso desarrollo jurisprudencial del concepto de “régimen interior” de los estados, lo que llama la atención es una línea jurisprudencial reciente de la SCJN, que desarrolla y da contenido al concepto de “libertad configurativa” de los estados, concepto que, sin duda, es equiparable en muchos sentidos al de “régimen interior”. Sobre esto, la Suprema Corte ha establecido lo siguiente:

Si bien es cierto que los Congresos Estatales tienen libertad configurativa para regular ciertas materias, como la civil, también lo es que aquélla se encuentra limitada por los mandatos constitucionales y los derechos humanos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales suscritos por México, de conformidad con el artículo 1o. constitucional.⁵⁰

Principalmente, la SCJN ha reconocido que hay materias o temas que no están delegados a funcionarios federales y tampoco determinados por la Constitución ni los tratados internacionales, y es precisamente respecto de estos temas en los que los congresos locales tienen “libertad configurativa” para legislarlos autónoma o soberanamente. Por ejemplo, en el tema relativo a la indemnización en caso de despido injustificado de los trabajadores al servicio del gobierno estatal,

...ni la Constitución ni las normas de los derechos humanos contenidas en tratados internacionales que son derecho positivo en el ordenamiento mexicano (en especial el artículo 7, punto d, del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”) definen las condiciones en las que el Estado deba otorgar la indemnización derivada del despido injustificado o los conceptos que la integran, se entiende que esta facultad corresponde al legislador local.⁵¹

⁴⁹ Tesis P./J. 52/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XIII, abril de 2001, p. 750 (registro digital: 189937).

⁵⁰ Tesis P./J. 11/2016 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro 34, t. I, septiembre de 2016, p. 52 (registro digital: 2012593).

⁵¹ Tesis 2a. XLV/2013 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro XX, t. 1, mayo de 2013, p. 983 (registro digital: 2003593).

Aún más, la Suprema Corte ha reconocido que el margen de apreciación o a la libertad configurativa, que la Constitución reconoce en favor de los órganos legislativos locales, no implica que éstos puedan dejar de reconocer los límites constitucionales o los elementos esenciales de los derechos humanos también reconocidos en la carta magna; sin embargo, dentro de estos límites que no pueden ser traspasados, el congreso local tiene libertad para legislar con autonomía. Así, por ejemplo, en materia procesal local, “mientras una determinada cuestión procesal no menoscabe el contenido de un derecho fundamental, su regulación queda sujeta a la discrecionalidad del órgano legislativo que la emita”.⁵²

Así, la SCJN ya reconoce a los legisladores locales un margen para definir soberanamente el derecho local, en todo lo que no implique restricción a las normas constitucionales, particularmente las relativas a los derechos humanos.

Pero habiendo reconocido la SCJN este margen de soberanía o autonomía al legislador local, considero que no hay razón justificada para que la propia Corte no reconozca este mismo margen en favor de los jueces y tribunales locales. Un pronunciamiento de este tipo sería completamente equiparable a la doctrina americana según la cual las resoluciones de los jueces y tribunales locales no son justiciables por la jurisdicción constitucional, siempre que aquéllas descansen en adecuados e independientes fundamentos estatales; esto es, cuando la resolución jurisdiccional local “rest on *adequate and independent state grounds*”.

3. Considerar que los derechos humanos constitucionales son los estándares mínimos

La SCJN ha reconocido que los derechos humanos tienen un contenido esencial garantizado por la Constitución, más allá del cual los estados pueden legislar con “libertad configurativa”, pudiendo desarrollar cualquiera de estos derechos, siempre y cuando tal desarrollo no implique restricción de otro derecho. Así, el federalismo se revela como “un mecanismo tendente a desarrollar el alcance de los Derechos Humanos, pues la Constitución federal consagra éstos y permite su reflejo en los distintos órdenes jurídicos de las entidades federativas”.⁵³

⁵² Tesis 1a. X/2017 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro 38, t. I, enero de 2017, p. 381 (registro digital: 2013488).

⁵³ Cavazos Guajardo Solís, Alonso, *Las limitantes de la jurisprudencia constitucional mexicana para consolidar al federalismo como una verdadera expresión de la división del poder público*, México, Tirant lo Blanch, 2020, p. 27.

No sólo la SCJN, sino también la doctrina considera a los derechos humanos constitucionales como derechos mínimos que deben cumplirse en todo el territorio nacional, pero autorizando a los estados a que, una vez cumplido ese estándar mínimo, puedan ir más allá con desarrollos adicionales. El artículo 1o. de la Constitución establece que todas las autoridades del país tienen la obligación de promover, respetar, garantizar y proteger los derechos humanos dentro del ámbito de su competencia, conforme a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, y “es con fundamento en este artículo que los derechos previstos en la Constitución federal son considerados como estándares normativos mínimos que deben ser observados y cumplidos por las autoridades nacionales”.⁵⁴

La definición del contenido mínimo o esencial de un derecho humano reconocido en la Constitución lo podemos ilustrar con un caso recientemente resuelto por la SCJN. Es un caso relacionado con el derecho humano a la educación, cuyo alcance fue ampliado por la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán, la cual se reformó para establecer la obligación del estado y sus municipios de impartir educación superior de forma gratuita.⁵⁵

A raíz de dicha reforma constitucional, el gobierno de Michoacán celebró un convenio de colaboración con la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo para garantizar la gratuidad de la educación superior. El ejecutivo estatal se comprometió a transferir los recursos económicos para cubrir los gastos de inscripción de todos los alumnos que se inscribieron en la Universidad en los niveles medio superior y superior durante los ciclos escolares de 2011-2012 y 2012-2012. Sin embargo, debido a problemas presupuestarios, el gobierno del estado no renovó el convenio para los ciclos escolares siguientes. La Universidad hizo esfuerzos para mantener el subsidio; no obstante, el cobro de las cuotas se reinició en 2014. Como consecuencia, se promovió un amparo por considerar que se violentaban los artículos 1o., 3o. (fracción IV) y 16 de la Constitución general de la República; 1o. y 138 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, entre otros.

El amparo se concedió al quejoso y esta sentencia fue luego ratificada por la Suprema Corte al resolver el correspondiente amparo en revisión. Destaca el razonamiento de la Corte en el sentido de que del contenido mínimo del

⁵⁴ Carmona Tinoco, Jorge Ulises, “La incorporación de los derechos humanos en las Constituciones locales mexicanas”, en Méndez Silva, Ricardo (coord.), *Derecho y seguridad internacional. Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, p. 363.

⁵⁵ Reforma al artículo 138 de la Constitución estatal, publicada el 6 de agosto de 2010 en el *Periódico Oficial* estatal.

derecho a la educación se desprende que la educación primaria debe ser gratuita, “al ser un bien básico necesario para la formación de autonomía personal y la habilitación como miembro de una sociedad democrática”.⁵⁶ Pero no sucede así con la educación superior, que

...se enfoca en la materialización de un plan de vida libremente elegido, que por la provisión de las condiciones necesarias para su elección, se justifica, prima facie, que no sea necesariamente gratuita. Pues se responsabiliza a los individuos por la libre elección de su plan de vida que incluya como parte central la obtención de educación superior, por lo que hay razones para que asuman el costo de la educación.⁵⁷

En virtud del caso anterior, queda claro que el artículo 3o. de la Constitución federal establece el contenido mínimo del derecho a la educación superior, al mismo tiempo que las entidades federativas cuentan con una libertad de configuración legislativa que les permite desarrollar el alcance de los derechos humanos. Al igual que éste, todos los demás derechos humanos cuentan con un contenido constitucional mínimo, el cual puede ser extendido de forma legal.

4. *Reinterpretar la garantía constitucional de legalidad para considerar que ésta protege contra las sentencias arbitrarias*

La doctrina de las “violaciones indirectas” a la Constitución tiene su origen histórico en el artículo 14 constitucional, cuya redacción en la Constitución de 1857 era la siguiente: “Nadie podrá 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”. Este texto fue aprobado por el legislador constituyente, pero sin imaginar que la palabra “exactamente” incluida en él terminaría siendo interpretada para otorgarle a la jurisdicción constitucional competencia para revisar las sentencias dictadas por los tribunales locales. De hecho, tan no era la intención del legislador de la época darles esta competencia casacional a los tribunales federales que poco tiempo después se expidió la Ley de Amparo de 1869, y en ésta expresamente se estableció, en su artículo 8o., que el juicio de amparo sería improcedente en asuntos judiciales.

⁵⁶ Primera Sala de la SCJN, Amparo en revisión 306/2016, párrs. 69, 92 y 93.

⁵⁷ *Ibidem*, párrs. 95 y 100.

No obstante, según lo explica Emilio Rabasa:

...entre 1872 y 1875, los tribunales federales, vacilaron entre una interpretación que negaba a la palabra exactamente valor alguno, y otra interpretación según la cual había violación de garantías cuando la ley no hubiese sido aplicada con exactitud. En una tercera época que podríamos ubicar entre 1876 y 1882, se impuso la doctrina, planteada inicialmente por Lozano y pulida por Vallarta, consistente en la idea de que el amparo por inexacta aplicación de la ley procedía en materia penal, pero no en la civil, doctrina que prevaleció en la Suprema Corte, no sin oposición, durante la presidencia de Vallarta, pero que sucumbió al salir éste de dicho cargo. La procedencia del amparo judicial tanto en asuntos civiles como en los penales terminó por imponerse. Tal fue el cambio en la práctica judicial y en la doctrina que incluso la ley de Amparo de 1882 estableció en su artículo 57 el término para interponer el amparo en los negocios judiciales civiles (con lo cual la legislación aceptaba ya de manera expresa dicha procedencia).⁵⁸

Al respecto, Fix-Fierro señala:

Al interpretar el artículo 14 de la Constitución de 1857 en el sentido de que la “inexacta” aplicación de la ley por los jueces constituía la violación de una garantía individual que podía impugnarse en amparo, se unificaron materialmente los órdenes judiciales federal y local —perdiendo los estados su autonomía plena en esta materia, tal como lo había instaurado la Constitución Federal de 1824— y la Suprema Corte se convirtió en el tribunal de última instancia para todos los asuntos judiciales ordinarios del país.⁵⁹

Actualmente, el artículo 14 constitucional tiene otra redacción y ahora el término “exactamente” sólo lo utiliza para establecer que en los juicios criminales “no podrá imponerse pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata”, esto es, la aplicación exacta de la ley, que la exige la Constitución sólo en relación con las leyes sustantivas penales. No obstante, la inexacta aplicación de la ley local en cualquier proceso judicial local se sigue considerando una “violación indirecta” a la Constitución.

La aplicación “exacta” de las leyes supone que cada norma jurídica tiene una única interpretación posible, mientras que la doctrina de la interpreta-

⁵⁸ Rabasa, Emilio, “El artículo 14”, *El artículo 14 y el juicio constitucional*, México, Porrúa, 1993, pp. 30 y 31. Citado por Serna de la Garza, José María, “El amparo-casación en el pensamiento de Emilio Rabasa”, en González Martín, Nuria (coord.), *Estudios jurídicos en homenaje a Marta Morineau*, t. I: *Derecho romano. Historia del derecho*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, p. 489.

⁵⁹ Fix-Fierro, Héctor, *op. cit.*, p. 238.

ción y aplicación “razonable” de la ley tiene como punto de partida el reconocer que toda norma jurídica puede tener más de un significado posible. Esto es porque una norma es un texto signifiante, cuyo significado último está determinado por el juez u operador jurídico. Así, en el marco de significación de la norma, el operador elige uno que no excede los límites de lo posible y cae dentro del marco de lo razonable.

Toda norma tiene un margen inevitable de indeterminación. Ese margen puede ser mayor o menor, pero incluso conceptos que antes eran categóricos, como los de “hombre”, “mujer” y “matrimonio”, ahora tienen un margen de indeterminación. Por ello, a los jueces les corresponde la facultad o arbitrio de establecer el significado de las normas, sin que la ambigüedad o insuficiencia de la ley pueda ser impedimento para elegir la opción interpretativa más plausible o razonable. Es falso que para toda interpretación o problema jurídico haya una única respuesta correcta y exacta; sin embargo, lo que sí es imperativo es que esa respuesta esté libre de arbitrariedad. Por esto, el principio de legalidad es más bien una garantía de certeza que protege contra la arbitrariedad.

Por todo lo anterior, considero más consistente con la teoría jurídica moderna el superar la idea de que toda inexacta aplicación de la ley local constituye una “violación indirecta” al derecho humano a la legalidad reconocido en la Constitución. Resultaría más adecuado interpretar el referido derecho humano en el sentido de que éste se viola cuando la autoridad “arbitrariamente” se aparta de su deber de sujeción a la ley, pero no por haber realizado una interpretación normativa o fáctica que siendo razonable no coincide con la opinión del tribunal revisor, sino por darle a la ley un sentido que no cae dentro de los márgenes de una interpretación razonable. Esto es, el tribunal revisor puede diferir, pero incluso éste puede reconocer que hay razonabilidad en el argumento justificativo expresado por el tribunal inferior.

En suma, podríamos seguir las doctrinas consolidadas, entre otros países, por Alemania o Argentina, y considerar que el derecho humano a la legalidad, reconocido en los artículos 14 y 16 constitucionales, se vulnera cuando una sentencia carezca del todo de fundamentación o motivación, o cuando éstas sean sólo aparentes o sean arbitrarias por no ser derivación razonada del derecho aplicable, así como de los hechos probados en la causa.

V. CONCLUSIÓN

Que la jurisprudencia de la SCJN de nuestro país considere que la inexacta aplicación de cualquier ley constituye una “violación indirecta” a la Constitu-

ción, así como la idea de que el orden constitucional es un orden normativo “total”, han provocado que el federalismo en materia judicial se desdibuje. Esto ocurre porque tales doctrinas jurisprudenciales han provocado el crecimiento expansivo y sin límites de la jurisdicción constitucional, hasta el punto de que ésta termina sobreponiéndose o traslapándose a las jurisdicciones locales, las cuales quedan sin ninguna competencia que no sea revisable por aquélla. Así se deja de observar, en materia judicial, el principio federalista, que implica la existencia de competencias diferenciadas y por regla general excluyentes entre los diversos ámbitos normativos.

La doctrina de las “violaciones indirectas” a la Constitución es muy mexicana, y no tiene parangón en el derecho comparado. Se trata de una doctrina simplona que no corresponde a los avances modernos de la teoría jurídica. Dicha doctrina podría ser superada en nuestro país mediante el desarrollo de nuevas líneas jurisprudenciales más sólidas y equiparables a las adoptadas por los tribunales constitucionales líderes en el mundo. Estas nuevas doctrinas, de hecho, ya se asoman incipientes en varios pronunciamientos recientes de la SCJN.

Algunos de los criterios recientes de la SCJN, que fundamentan nuestra esperanza en el sentido de que está próximo el final de la doctrina de las “violaciones indirectas”, son los siguientes: 1) el criterio de que la Constitución consigna sólo los contenidos mínimos de los derechos humanos, más allá de los cuales los estados tienen atribuciones de desarrollo, y 2) el criterio de que los legisladores estatales pueden definir soberanamente su derecho local dentro de los límites de su “libertad configurativa”, lo cual podría ser el anticipo para una doctrina nacional equiparable a la doctrina norteamericana del *adequate and independent state grounds*, en caso de que también se hiciera extensivo a los jueces locales el reconocimiento de que sus resoluciones no serán revisables por la jurisdicción constitucional, en aquellas porciones en las que la interpretación y aplicación del derecho local se haga de manera razonable y no exceda los márgenes de la “libertad configurativa” que corresponde a cada entidad federativa.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ARANA, Jesús, “Convocará Corte a discutir varios cambios legales, incluido el amparo”, *La Jornada*, México, 12 de julio de 1999.
- ARENAS BÁTIZ, Carlos Emilio, “Por una justicia constitucional federalista en materia electoral”, en VALADÉS, Diego (coord.), *Justicia. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, t. I.

- CABRERA ACEVEDO, Lucio (comp.), *Documentos constitucionales y legales relativos a la función judicial 1810-1917*, México, Poder Judicial de la Federación, 1997, t. II.
- CARMONA TINOCO, Jorge Ulises, “La incorporación de los derechos humanos en las Constituciones locales mexicanas”, en MÉNDEZ SILVA, Ricardo (coord.), *Derecho y seguridad internacional. Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.
- CASTRO, Juventino V., *Hacia el amparo evolucionado*, México, Porrúa, 1997.
- CAVAZOS GUAJARDO SOLÍS, Alonso, *Las limitantes de la jurisprudencia constitucional mexicana para consolidar al federalismo como una verdadera expresión de la división del poder público*, México, Tirant lo Blanch, 2020.
- FIX-FIERRO, Héctor, *El Poder Judicial y la modernización jurídica en el México contemporáneo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, “Casación”, *Diccionario jurídico mexicano*, 10a. ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, t. II.
- FRIEDRICH, Carl, *Trends of Federalism in Theory and Practice*, Nueva York, Frederick A. Praeger Publishers, 1968.
- GALVÁN RIVERA, Flavio, *Derecho procesal electoral mexicano*, México, McGraw-Hill, 1997.
- GARCÍA BELAUNDE, Domingo y FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco (coords.), *La jurisdicción constitucional en Iberoamérica*, Dykinson-Ediciones Jurídicas de Lima-Editorial Jurídica E. Esteva-Editorial Jurídica Venezolana, 1996.
- GUDIÑO PELAYO, José de Jesús, *Controversia sobre controversia*, México, Porrúa, 2000.
- GUI MORI, Tomás, *Jurisprudencia constitucional 1981-1995. Estudio y reseña completa de las primeras 3.052 sentencias del TC*, Madrid, Civitas, 1997.
- HITTERS, Juan Carlos, “La jurisdicción constitucional en Argentina”, *La jurisdicción constitucional en Iberoamérica*, Madrid, Dykinson, 1997.
- NARVÁEZ MEDÉCIGO, Alfredo, *Rule of Law and Fundamental Rights. Critical Comparative Analysis of Constitutional Review in the United States, Germany and Mexico*, Berlín, Springer, 2016.
- OLIVA SANTOS, Andrés de la, “El Tribunal Constitucional como última instancia jurisdiccional”, *Revista de Derecho Procesal Iberoamericana*, España, abril-septiembre de 1982.
- PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, *La Suprema Corte de Justicia. Sus leyes y sus hombres*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1985.

- RABASA, Emilio, “El artículo 14”, *El artículo 14 y el juicio constitucional*, México, Porrúa, 1993.
- RABASA, Emilio, *El artículo 14. Estudio constitucional y el juicio constitucional*, 3a. ed., México, Porrúa, 1969.
- RUBIO LLORENTE, Francisco, “Seis tesis sobre la jurisdicción constitucional en Europa”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, España, núm. 35, 1992.
- RUBIO LLORENTE, Francisco, “Sobre la relación entre Tribunal Constitucional y Poder Judicial en el ejercicio de la jurisdicción constitucional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, España, núm. 4, 1982.
- SANTOS VIJANDE, Jesús María, “Doctrina y jurisprudencia del Tribunal Constitucional: su eficacia respecto de los tribunales ordinarios”, en PUNSET BLANCO, Ramón y SANTOS VIJANDE, Jesús María (dirs.), *Jurisdicción ordinaria y Tribunal Constitucional*, España, Xunta de Galicia, 1996.
- SCHMILL, Ulises, “Fundamentos teóricos de la defensa de la Constitución en un Estado federal”, en COSSÍO, José Ramón y PÉREZ DE ACHA, Luis M. (comps.), *La defensa de la Constitución*, México, Fontamara, 1997.
- SERNA DE LA GARZA, José María, “El amparo-casación en el pensamiento de Emilio Rabasa”, en GONZÁLEZ MARTÍN, Nuria (coord.), *Estudios jurídicos en homenaje a Marta Morineau*, t. I: *Derecho romano. Historia del derecho*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.
- SERNA DE LA GARZA, José María, *El sistema federal mexicano. Un análisis jurídico*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008.
- SERRA CRISTÓBAL, Rosario, “El federalismo judicial estadounidense”, *Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público*, vol. 65, núm. 1, enero-junio de 2017.
- SIMON, Helmut, “La jurisdicción constitucional”, en BENDA, Ernst *et al.*, *Manual de derecho constitucional*, trad. de Antonio López Piña, Madrid, Instituto Vasco de Administración Pública-Marcial Pons, 1996.
- STARCK, Christian, “Jurisdicción constitucional y tribunales ordinarios”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, España, núm. 53, 1998.
- TARR, G. Alan, “Judicial Federalism in the United States: Structure, Jurisdiction and Operation”, *Revista de Investigações Constitucionais*, Brasil, vol. 2, núm. 3, septiembre-diciembre de 2015.
- TARR, G. Alan, “The New Judicial Federalism in Perspective”, *Notre Dame Law Review*, Notre Dame, vol. 72, núm. 4, mayo de 1997.
- VALADÉS, Diego, “Los límites del constitucionalismo local”, *Constitución y política*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1987.
- VÉSCOVI, Enrique, *Los recursos judiciales y demás medios impugnativos en Iberoamérica*, Argentina, Depalma, 1988.