

FEDERALISMO JUDICIAL: LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO DIRECTO CONTRA SENTENCIAS DE TRIBUNALES JUDICIALES LOCALES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

Margarita Beatriz LUNA RAMOS*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Interpretaciones divergentes de los Tribunales Colegiados de Circuito*. III. *Los mecanismos de protección de derechos humanos previstos en las Constituciones locales son acordes a la norma suprema*. IV. *El juicio de amparo contra sentencias judiciales locales en materia de derechos humanos*.

I. INTRODUCCIÓN

La naciente previsión de un catálogo de derechos humanos en las Constituciones locales junto con el establecimiento de Salas y Tribunales Constitucionales en las entidades federativas para garantizarlos, ha dado lugar a la necesidad de determinar si es o no válido que los órdenes jurídicos locales cuenten con sistemas propios de protección judicial de los derechos fundamentales, así como a la necesidad de establecer si los Tribunales Colegiados de Circuito son o no competentes para conocer y resolver el juicio de amparo directo que se promueva contra las sentencias dictadas por los Tribunales Locales en ese ámbito. En este trabajo haremos referencia a las principales posiciones interpretativas sobre el tema, de los Tribunales Colegiados de Circuito y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), para finalizar con un comentario personal sobre dichas cuestiones jurídico constitucionales, relacionadas con el federalismo judicial y la articulación de los sistemas judiciales de garantía de los derechos constitucionales de la persona.

* Ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

II. INTERPRETACIONES DIVERGENTES DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO

1. *Posición 1: Incompetencia e improcedencia del juicio de amparo contra sentencias judiciales locales en materia de derechos humanos*

El Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito, al resolver los juicios de amparo directo 314/2007 y 543/2007 (derecho de petición y libertad de trabajo, en un procedimiento relativo a una concesión de placas de taxi); así como el 633/2007 (derecho a ser votado, en el contexto de una agrupación ciudadana municipal), en sesiones de 31 de mayo, 6 de septiembre y 30 de agosto, todas de 2007, respectivamente, consideró que es legalmente incompetente para resolver el juicio de amparo directo contra las sentencias dictadas por la Sala Constitucional del Estado de Veracruz dentro del juicio de protección de derechos humanos de dicha entidad federativa, al estimar, en esencia, lo siguiente:

En este orden de ideas, si como se ha expuesto, el acto reclamado deriva del juicio de protección a los derechos humanos previsto en la Constitución local de Veracruz, es evidente que el tema de fondo no lo constituye la violación a garantías individuales, sino más bien, violación a derechos humanos previstos en la citada Constitución local; luego, resulta que este tribunal colegiado carece de competencia legal para conocer del presente asunto instaurado en contra de una resolución emitida por la indicada Sala constitucional, al fungir como el órgano de control constitucional de la citada entidad federativa, según se desprende de los artículos 56, fracciones I y II, y 64, fracción I, de dicha Constitución, en los que se prevé que el Poder Judicial del Estado tiene como atribuciones garantizar la supremacía y control de la misma, así como proteger y salvaguardar los derechos humanos «que el pueblo de Veracruz se reserve», mediante el juicio de protección correspondiente.

Debe destacarse que en el caso, no procede enviar la demanda de amparo a un Juez de Distrito, como generalmente sucede ante la incompetencia legal de un Tribunal Colegiado de Circuito, pues como se ha expuesto, en el presente asunto no deriva tentativamente de la violación a una garantía individual, sino a un derecho humano previsto por la citada Constitución local, por lo que tampoco se surte la competencia de un Juez de Distrito.

Además, la presente sentencia, lejos de implicar una denegación de administración de justicia, constituye el reconocimiento y respeto a la autonomía de la Sala constitucional mencionada, para realizar sus funciones como órgano

encargado del control de la constitucionalidad local, específicamente en materia del juicio de protección a derechos humanos citado; ello aunado a que de proceder el juicio de amparo contra resoluciones dictadas por dicha Sala constitucional, sería hacer nugatorio el principio de autonomía que tiene en dicho ámbito.

Dichos asuntos dieron lugar a la tesis siguiente:

SENTENCIAS DICTADAS POR LA SALA CONSTITUCIONAL DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE VERACRUZ. LOS TRIBUNALES DE AMPARO CARECEN DE COMPETENCIA PARA CONOCER DE LA IMPUGNACIÓN DE LAS RESOLUCIONES EMITIDAS POR AQUÉLLA AL RESOLVER EL JUICIO DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS PREVISTO EN LA CONSTITUCIÓN DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado jurisprudencialmente que en el Estado mexicano existen cinco órdenes jurídicos, a saber: el constitucional, el federal, el local o estatal, el del Distrito Federal y el municipal. En cuanto al ámbito estatal se ha desarrollado un fenómeno singular en algunas entidades federativas, como Veracruz, en el sentido de que cuentan con una Sala Constitucional encargada exclusivamente del control de la constitucionalidad local; a ese orden jurídico estatal se le ha denominado teóricamente: constitucionalismo local. Así, entre los diversos mecanismos jurídicos de control constitucional local en el Estado de Veracruz se encuentra el juicio de protección de derechos humanos, regulado en los artículos 4o., 56, fracciones I y II, y 64, fracción I, de su Constitución política; preceptos que han sido interpretados por el citado Tribunal Pleno en el sentido de que la competencia que la Constitución Local otorga a la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia de dicho Estado se circunscribe a conocer y resolver el mencionado juicio de protección de derechos humanos, pero únicamente por cuanto hace a la salvaguarda de los previstos en la Constitución Local. Derivado de esa premisa, estableció una diferencia sustancial entre aquel juicio y el de amparo, consistente en que el primero se limita sólo a proteger derechos humanos que la Constitución de la entidad federativa reserva a sus gobernados, mientras que el juicio de amparo, tutelado en los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comprende la protección de garantías individuales establecidas en el Pacto Federal. Acorde con lo anterior, en las sentencias dictadas por la Sala Constitucional mencionada al conocer del juicio de protección de derechos humanos, el tema de fondo no lo constituye la violación a garantías individuales, sino la relacionada con los derechos humanos previstos en la citada Constitución local; por ende, los tribunales de amparo carecen de competencia para conocer de la impugnación de dichas sentencias, sin que ello implique una denegación de justicia, pues se trata del reconocimiento y

respeto a la autonomía de la Sala Constitucional mencionada para realizar sus funciones como órgano encargado del control de la constitucionalidad local, específicamente en materia de violación a derechos humanos.¹

2. Posición 2: Procedencia (implícita) del juicio de amparo contra sentencias judiciales locales en materia de derechos humanos

El Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito en el amparo directo 190/2007; el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito en el amparo directo 309/2007; el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito en el amparo directo 175/2007 (todos ellos sobre el derecho de petición y la libertad de trabajo en un procedimiento relativo a una concesión de placas de taxi), resueltos en sesiones de fechas 27 de abril de dos mil siete, 12 de julio y 20 de abril de ese mismo año, respectivamente, se consideraron *implícitamente* competentes para resolver el fondo de los juicios de amparo directos presentados contra las sentencias dictadas por la Sala Constitucional del Estado de Veracruz dentro del juicio de protección de derechos humanos de dicha entidad federativa.

III. LOS MECANISMOS DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS PREVISTOS EN LAS CONSTITUCIONES LOCALES SON ACORDES A LA NORMA SUPREMA

En la Controversia Constitucional 16/2000, promovida por el municipio de Córdoba, estado de Veracruz, resuelta el 9 de mayo de 2002 (Ponente: ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretarios: Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Andrea Zambrana Castañeda), el Pleno de la SCJN determinó que es válido que los órdenes jurídicos locales cuenten con sistemas propios de protección de los derechos humanos reconocidos en sus respectivas Constituciones.

Para llegar a dicha conclusión, el Pleno de la SCJN partió de la base que consistía en que la Constitución establece diversos medios jurisdiccionales de control de la constitucionalidad de las leyes y de los actos de autoridad, otorgando competencia a los órganos del Poder Judicial de la Federación para conocer de los mismos y, específicamente, por lo que respecta al juicio

¹ Tesis: VII.2o.A.22 K, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVI, noviembre de 2007, p. 762.

de amparo, la propia normativa constitucional otorga facultades *exclusivas* a distintos órganos jurisdiccionales de dicho Poder, conforme a las bases establecidas en los artículos 103 y 107 de la norma suprema.

La SCJN, al interpretar el artículo 133 de la Constitución federal, ha sostenido que sólo el Poder Judicial Federal puede calificar la constitucionalidad de las leyes o de los actos de autoridad a la luz de las garantías individuales, a través del juicio de amparo, entre otros instrumentos. Sólo al Poder Judicial de la Federación compete establecer la inconstitucionalidad de los actos de autoridad, conforme nos informan las siguientes tesis, cuyos rubros, textos y datos de identificación son los siguientes:

INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES. Esta Suprema Corte tiene facultad de resolver respecto de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una ley o de un acto de autoridad, siempre que exista petición o instancia de parte, que se siga el procedimiento establecido por la ley, o sea, el juicio de amparo y se oiga la defensa de la autoridad responsable, y que, actuando en ese procedimiento y no en otro diverso se pronuncie sentencia que se ocupe tan sólo del caso concreto singular al cual se refiere la queja, limitándose a proteger y amparar al agraviado, pero sin hacer declaración general respecto de la ley o acto que motivare aquélla. Incumbe también a la Suprema Corte de Justicia la defensa de la Constitución en otro caso previsto por el artículo 105 de la propia Carta Magna. Conforme a esa norma, sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación corresponde conocer de las controversias que se susciten, entre los Poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos. Tal controversia tampoco se abre de oficio; precisa para su planteamiento, la demanda del poder que se sienta ofendido o atacado para que se justifique la intervención de la Suprema Corte de Justicia por medio de un procedimiento que, entre tanto no se le fije la ley, es el de un juicio ordinario donde se oye la parte demandada. Por tanto, en este caso, la facultad de conocimiento está subordinada también a la existencia de una instancia de parte interesada, y el fallo debe producirse dentro del procedimiento antes citado y no fuera de él. El artículo 133 de la Constitución es conformativo del régimen federal y evita el predominio de las leyes locales sobre la Constitución, estableciendo con firmeza la supremacía de la misma Carta Fundamental; pero no es fuente de competencia de la cual resulte la facultad de los tribunales federales, y, por tanto, de la Suprema Corte para declarar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una ley. Obliga a los jueces de los Estados a proceder siempre conforme a la Constitución, obligación que, por lo demás no es tan sólo de estos funcionarios sino de todas las autoridades cuyos actos tienen la presunción de constitucionalidad, que cede únicamente ante la eficacia decisiva de un fallo judicial federal que lo excluya. Este fallo no puede produ-

cirse sino mediante la controversia que prevé el artículo 103 constitucional, esto es, mediante el juicio de amparo, satisfaciéndose las condiciones antes mencionadas. Existe también la fracción XII del artículo 107 constitucional, que obliga a los alcaldes y carceleros a obrar conforme a la Constitución, poniendo en libertad a los reos si no recibieron oportunamente el auto de prisión preventiva; pero este caso se estima como de excepción aun dentro del mismo artículo 107 que establece las bases del juicio constitucional de garantías o de amparo.²

La actual integración del Tribunal Pleno ha reiterado dicho criterio en las tesis de jurisprudencia 73/99 y 74/99, que aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo X, agosto de 1999, Novena Época, páginas 5 y 18, cuyos rubros y texto son, respectivamente:

CONTROL JUDICIAL DE LA CONSTITUCIÓN. ES ATRIBUCIÓN EXCLUSIVA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. La supremacía constitucional se configura como un principio consustancial del sistema jurídico-político mexicano, que descansa en la expresión primaria de la soberanía en la expedición de la Constitución, y que por ello coloca a ésta por encima de todas las leyes y de todas las autoridades, de ahí que las actuaciones de éstas deben ajustarse estrictamente a las disposiciones de aquélla. En este sentido, más que una facultad, la supremacía constitucional impone a toda autoridad el deber de ajustar a los preceptos fundamentales, los actos desplegados en ejercicio de sus atribuciones. Por tanto, si bien es cierto que los tres Poderes de la Unión deben observar la Ley Suprema, no puede afirmarse que por esta razón, las autoridades puedan, por sí y ante sí, en el ejercicio de funciones materialmente jurisdiccionales, examinar la constitucionalidad de sus propios actos o de los ajenos, toda vez que, al respecto, la propia Constitución consagra, en sus artículos 103 y 107, un medio de defensa expreso, por vía de acción, como es el juicio de amparo y lo encomienda, en exclusiva, al Poder Judicial de la Federación, sentando las bases de su procedencia y tramitación.

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

² *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, t. LXXXIX, p. 775.

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.

La Constitución de Veracruz prevé que la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, tendrá como competencia, entre otras, conocer y resolver el juicio de protección de derechos humanos, por actos o normas de carácter general “que conculquen derechos humanos que el pueblo de Veracruz se reserve”, provenientes de Congreso o del Gobernador del Estado, así como de los titulares de las dependencias o entidades de la administración pública estatal, municipal y de los organismos autónomos del propio estado. Como es posible apreciar, dicho instrumento de impugnación se dirige exclusivamente a proteger los derechos humanos de la propia Constitución local.

Para el Pleno de la SCJN, la competencia que la Constitución local le otorga a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, se circunscribe a conocer y resolver el juicio de protección de derechos humanos, pero únicamente por cuanto hace a la salvaguarda de la Constitución local, es decir, en la protección de los derechos humanos previstos localmente, sin contar, lógicamente, con facultades para pronunciarse sobre violaciones a las garantías individuales previstas en la Constitución Federal.

De esa forma, la SCJN consideró que la Constitución local no invade las atribuciones de los Tribunales de la Federación, en tanto que el instrumento para salvaguardar los derechos humanos se limita exclusivamente a proteger aquéllos que la propia Constitución local reserva al pueblo veracruzano; y que el juicio de amparo consagrado en los artículos 103 y 107 constitucionales, comprende la protección de las garantías individuales establecidas en la parte dogmática del Pacto Federal; de donde se sigue que el Tribunal Supremo, a través de su Sala Constitucional, carece de competencia y resulta constitucionalmente incompetente para resolver sobre la constitucionalidad de leyes y actos de autoridad, es decir, sobre el apego o no de los mismos a la Constitución federal.

Además, para el Pleno, los artículos 39, 40 y 41, párrafo primero constitucionales, establecen las bases de la autonomía local, en tanto de ellos deriva el régimen de gobierno republicano federal, integrado por Estados

libres y soberanos en todo lo relativo al régimen interno, aunque unidos en un pacto federal. En esas condiciones, para el Pleno, la introducción del juicio de protección de derechos humanos, en tanto su ámbito de tutela sólo se limita a salvaguardar la normativa local a través de un órgano instituido por la propia Constitución del Estado de Veracruz, como lo es la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia de dicha entidad, no implica invasión de las atribuciones que expresamente se reservan a los Tribunales de la Federación, al representar una manifestación de la autonomía y soberanía estatal, de conformidad con los artículos 39, 40, 41, párrafo primero y 116, fracción III, de la Constitución federal. Instrumento local que incluso difiere con el juicio de amparo a nivel federal, toda vez que la finalidad de aquél consiste, como ya se indicó, en que la violación a los derechos humanos que expresamente se reserva el pueblo veracruzano implicará la sanción correspondiente y, en su caso, la reparación del daño conforme lo dispone el artículo 4o. de la Constitución que se impugna, características éstas que no comparte el mecanismo federal. Dichas consideraciones dieron lugar al criterio siguiente:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA FACULTAD OTORGADA A LA SALA CONSTITUCIONAL DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE VERACRUZ-Llave PARA CONOCER Y RESOLVER EL JUICIO DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS, PREVISTO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA, NO INVADIR LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LOS TRIBUNALES DE LA FEDERACIÓN, PUES AQUÉL SE LIMITA A SALVAGUARDAR, EXCLUSIVAMENTE, LOS DERECHOS HUMANOS QUE ESTABLECE EL PROPIO ORDENAMIENTO LOCAL. De la interpretación armónica y sistemática de lo dispuesto en los artículos 4o., párrafo tercero, 56, fracciones I y II y 64, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Veracruz-Llave, así como de la exposición de motivos del decreto que aprobó la Ley Número 53, mediante la cual aquéllos fueron reformados, se desprende que la competencia que la Constitución local le otorga a la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz-Llave, se circunscribe a conocer y resolver el juicio de protección de derechos humanos, pero únicamente por cuanto hace a la salvaguarda de los previstos en la Constitución de aquella entidad federativa, por lo que dicha Sala no cuenta con facultades para pronunciarse sobre violaciones a las garantías individuales que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Acorde con lo anterior, se concluye que los preceptos citados no invaden las atribuciones de los tribunales de la Federación, en tanto que el instrumento para salvaguardar los derechos humanos que prevé la Constitución Local citada, se limita exclusivamente a proteger los derechos humanos que dicha Constitución reserve a los gobernados de esa entidad fe-

derativa; mientras que el juicio de amparo, consagrado en los artículos 103 y 107 de la propia Constitución Federal, comprende la protección de las garantías individuales establecidas en la parte dogmática del Pacto Federal, de manera que la mencionada Sala Constitucional carece de competencia para resolver sobre el apego de actos de autoridad a la Carta Magna. Lo anterior se corrobora si se toma en consideración que el instrumento jurídico local difiere del juicio de garantías en cuanto a su finalidad, ya que prevé que la violación de los derechos humanos que expresamente se reserven implicará la sanción correspondiente y, en su caso, la reparación del daño conforme lo dispone el artículo 4o. de la propia Constitución estatal, lo que no acontece en el indicado mecanismo federal.³

IV. EL JUICIO DE AMPARO CONTRA SENTENCIAS JUDICIALES LOCALES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

En la Contradicción de Tesis 350/2009, pendiente de ser resuelta por el Pleno de la SCJN (a la fecha de la elaboración del presente trabajo), se ha propuesto resolver si los Tribunales Colegiados de Circuito son o no competentes para conocer y resolver el juicio de amparo directo, contra las sentencias dictadas por la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz, en materia de protección de derechos humanos.

Los artículos 56, 64, 65 y 66 de la Constitución del Estado de Veracruz, prevén:

Artículo 56. El Poder Judicial del Estado tendrá las siguientes atribuciones:

I. Garantizar la supremacía y control de esta Constitución mediante su interpretación y anular las leyes o decretos contrarios a ella;

II. Proteger y salvaguardar los derechos humanos que el pueblo de Veracruz se reserve, mediante el juicio de protección correspondiente;

[...].

Artículo 64. Para el cumplimiento de las atribuciones señaladas en las fracciones I y II del artículo 56 de esta Constitución, el Tribunal Superior de Justicia contará con una Sala Constitucional, integrada por tres magistrados, que tendrá competencia para:

I. Conocer y resolver, en los términos de la ley respectiva, del juicio de protección de derechos humanos, por actos o normas de carácter general que

³ Tesis: P. XXXIII/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVI, agosto de 2002, p. 903.

conculquen derechos humanos que el pueblo de Veracruz se reserve, provenientes de:

[...].

Artículo 65. El pleno del Tribunal Superior de Justicia conocerá, en los términos que establezca la ley, de los asuntos siguientes.

I. De las controversias constitucionales que surjan entre:

[...].

II. De las acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes o decretos que se consideren contrarios a esta Constitución, y que se ejerciten dentro de los treinta días siguientes a su promulgación y publicación por:

[...].

III. De las acciones por omisión legislativa, cuando se considere que el Congreso no ha aprobado alguna ley o decreto y que dicha omisión afecte el debido cumplimiento de esta Constitución, que interponga:

[...].

Artículo 66. Para garantizar que los actos y resoluciones en materia electoral se sujeten invariablemente al principio de legalidad, se establecerá un sistema de medios de impugnación de los cuales conocerán, en los términos que señala la ley, el Instituto Electoral Veracruzano y el Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado.

El Tribunal Electoral será la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y el órgano especializado del Poder Judicial del Estado, y contará con las atribuciones que le señale la ley.

Para el ejercicio de sus atribuciones, el Tribunal funcionará de manera permanente; se integrará con tres magistrados que serán nombrados por las dos terceras partes de los diputados presentes del Congreso del Estado, a propuesta del Tribunal Superior de Justicia del Estado; y para su designación deberán cubrir los requisitos previstos en esta Constitución y la Ley; contará con el personal jurídico y administrativo necesario para su funcionamiento.

El sistema de medios de impugnación dará definitividad a las distintas etapas en los procesos electorales, de plebiscito o referendo, de agentes y subagentes municipales; y garantizará los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de libre asociación [...].

Los artículos 1o. y 22 de la Ley del Juicio de Protección de Derechos Humanos del Estado de Veracruz, prevén:

Artículo 1o. La presente Ley es reglamentaria de los artículos 56, fracción II y 64, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y tiene por objeto salvaguardar y, en su caso, reparar, mediante el juicio de protección, los derechos reconocidos u otorgados por dicha Consti-

tución, así como los que se reserve el pueblo veracruzano en ejercicio de su autonomía política.”

Artículo 22. Son competentes para conocer del juicio:

[...].

II. La sala constitucional es competente para dictar la sentencia definitiva y en ella resolver los incidentes que pudieran surgir, distintos a los mencionados en la fracción anterior.

En términos generales, de los preceptos anteriormente transcritos se desprende que el sistema de control de regularidad constitucional del Estado de Veracruz se despliega por los órganos y a través de las facultades siguientes:

1. Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz: Es competente para resolver las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad y la acción de inconstitucionalidad por omisión, mediante lo cual garantiza el principio de supremacía de la Constitución local.

2. Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz: Se encarga de garantizar la protección de los derechos humanos reconocidos en la Constitución local, a través del juicio de protección de derechos humanos.

3. Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Veracruz: Es la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y el órgano especializado del Poder Judicial del Estado, se encarga de garantizar que los actos y resoluciones en materia electoral se sujeten invariablemente al principio de legalidad, y debe también garantizar los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de libre asociación.

De lo anteriormente expuesto, es posible observar que la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz es competente para resolver el juicio de protección de derechos humanos, por lo que se encarga de garantizar la eficacia de tales normas y, consecuentemente, la supremacía de la Constitución local en dicha entidad federativa, lo que le otorga el estatus de Tribunal Constitucional Local en el ejercicio de dichas facultades, el cual, además, forma parte del Poder Judicial del Estado, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 56 y 64 de la Constitución del Estado de Veracruz.

Ahora, el artículo 107, fracciones III y V, de la Constitución, prevé:

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 con las bases siguientes:

[...].

III. Cuando se reclamen actos de Tribunales Judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes:

a) Contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, respecto de las cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o reformados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo; siempre que en materia civil haya sido impugnada la violación en el curso del procedimiento mediante el recurso ordinario establecido por la ley e invocada como agravio en la segunda instancia, si se cometió en la primera. Estos requisitos no serán exigibles en el amparo contra sentencias dictadas en controversias sobre acciones del estado civil o que afecten al orden y a la estabilidad de la familia;

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.

[...].

V. El amparo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, sea que la violación se cometa durante el procedimiento o en la sentencia misma, se promoverá ante el Tribunal colegiado de circuito que corresponda, conforme a la distribución de competencias que establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en los casos siguientes:

a) En materia penal, contra resoluciones definitivas dictadas por Tribunales Judiciales, sean éstos federales, del orden común o militares.

b) En materia administrativa, cuando se reclamen por particulares sentencias definitivas y resoluciones que ponen fin al juicio dictadas por Tribunales Administrativos o Judiciales, no reparables por algún recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal.

c) En materia civil, cuando se reclamen sentencias definitivas dictadas en juicios del orden federal o en juicios mercantiles, sea federal o local la autoridad que dicte el fallo, o en juicios del orden común.

En los juicios civiles del orden federal las sentencias podrán ser reclamadas en amparo por cualquiera de las partes, incluso por la Federación, en defensa de sus intereses patrimoniales, y

d) En materia laboral, cuando se reclamen 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.

La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del Procurador General de la República, podrá conocer de los amparos directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

El artículo 158 de la Ley de Amparo prevé:

Artículo 158. El juicio de amparo directo es competencia del Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, en los términos establecidos por las fracciones V y VI del artículo 107 constitucional, y procede contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o revocados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo, y por violaciones de garantías cometidas en las propias sentencias, laudos o resoluciones indicados.

Para los efectos de este artículo, sólo será procedente el juicio de amparo directo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales civiles, administrativos o del trabajo, cuando sean contrarios a la letra de la ley aplicable al caso, a su interpretación jurídica o a los principios generales de Derecho a falta de ley aplicable, cuando comprendan acciones, excepciones o cosas que no hayan sido objeto del juicio, o cuando no las comprendan todas, por omisión o negación expresa.

Cuando dentro del juicio surjan cuestiones, que no sean de imposible reparación, sobre constitución de leyes, tratados internacionales o reglamentos, sólo podrán hacerse valer en el amparo directo que proceda en contra de la sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin al juicio.

Del artículo 107, fracciones III y V, de la Constitución, y 158 de la Ley de Amparo, antes transcritos, es posible desprender que el juicio de amparo directo procede contra *Tribunales Judiciales*, *Administrativos* y *Laborales*. Como se ha dicho, en términos de lo dispuesto en los artículos 56 y 64 de la Constitución del Estado de Veracruz, la Sala Constitucional del Estado de Veracruz forma parte del Tribunal Superior de Justicia del Poder Judicial de dicha entidad federativa, de lo cual se desprende que constituye un Tribunal Judicial, desde una perspectiva formal, para efectos de la procedencia del juicio de amparo directo, de conformidad con lo previsto en el artículo 107, fracciones III y V, de la Constitución, y 158 de la Ley de Amparo. La intención y la finalidad del artículo 107, fracciones III y V, de la Constitución, en relación con el 158 de la Ley de Amparo, es la de implementar un sistema de regularidad constitucional de las sentencias definitivas, resoluciones que ponen fin al juicio y laudos, emitidos por los Tribunales dentro del Estado mexicano.

Debe recordarse que los Jueces de Distrito, los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, así como la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en materia de amparo, se encuentran facultados constitucionalmente para garantizar que los actos emitidos por todos los poderes públicos (autoridades administrativas, tribunales ordinarios y legisladores) se ajusten al orden jurídico constitucional (del cual emanan). Siguiendo ese orden de ideas, es posible afirmar que la finalidad y objeto del juicio de amparo directo es condicionar la validez y sujetar el contenido de las sentencias definitivas, resoluciones que ponen fin al juicio y laudos, de los Tribunales pertenecientes a los órdenes jurídicos parciales (federal, local, Distrito Federal y municipal), al cumplimiento del orden jurídico constitucional, particularmente al respeto de las “garantías individuales”.

Ahora bien, esta regla general presenta algunos matices y excepciones, derivadas de nuestro sistema jurídico. En primer término, el juicio de amparo directo es improcedente tratándose de resoluciones emitidas por los Tribunales de los órdenes jurídicos parciales, en caso de que no hayan mediado las condiciones necesarias para estimar que se han dictado en ejercicio de potestad jurisdiccional, ante la ausencia de garantías de independencia e imparcialidad a esos efectos. Sirve de apoyo a dicha consideración, la tesis que en seguida se transcribe:

TRIBUNAL UNITARIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO MUNICIPAL DE TIJUANA, BAJA CALIFORNIA. SUS RESOLUCIONES DEFINITIVAS SON IMPUGNABLES EN AMPARO INDIRECTO. Para que las sentencias de los tribunales municipales de lo contencioso administrativo, cuya existencia prevé el artículo 115, fracción II, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puedan ser reclamables en amparo directo, es necesario que la función jurisdiccional que aquellos ejerzan al dirimir las controversias de su competencia se lleve a cabo con plena autonomía e independencia, características de que carece el Tribunal Unitario Contencioso Administrativo Municipal de Tijuana, Baja California, ya que si bien es cierto que el artículo 46 de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California, estatuye como regla general que los ayuntamientos instituirán en su reglamento un órgano de lo contencioso administrativo con autonomía y definitividad en sus resoluciones, también lo es que conforme al artículo 6o. del Reglamento de Justicia para el Municipio de Tijuana, Baja California, dicho tribunal no tiene la función de dirimir conflictos entre la administración pública municipal y los particulares, con plena autonomía, sino la de conocer del recurso de revisión respecto de las resoluciones que las dependencias emitan con motivo del recurso de reconsideración y que, asimismo, conocen en segunda instancia de

las resoluciones de los jueces municipales respecto del recurso de inconformidad; además, según el artículo 33 del ordenamiento últimamente citado, sus resoluciones favorables a los particulares son impugnables a través del procedimiento de lesividad ante el Ayuntamiento, el cual adoptará la resolución definitiva que corresponda. A lo anterior debe agregarse que el titular del tribunal es nombrado por el propio Ayuntamiento a propuesta del Presidente Municipal, ocupará el cargo por el mismo periodo que aquél y podrá ser removido en cualquier momento por causa justificada. En consecuencia, en términos del artículo 114, fracción II, de la Ley de Amparo, debe concluirse que el Tribunal Unitario Contencioso Administrativo Municipal de Tijuana, Baja California, carece de autonomía e independencia y, por tanto, sus resoluciones, ya sea por violaciones cometidas en el procedimiento o en la propia resolución, deben ser impugnadas en amparo indirecto.⁴

En segundo término, el juicio de amparo directo es improcedente tratándose de materias excluidas constitucional o legalmente de dicho medio de defensa (como sucede con la materia electoral), a pesar de tratarse de sentencias, resoluciones definitivas y/o laudos emitidos por los Tribunales de los órdenes jurídicos parciales (federal, local, Distrito Federal y municipal). En ese sentido, el artículo 73, fracción VII, prevé: “Contra las resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral [...]”.

Sirve de apoyo a esta consideración, el criterio que a continuación se transcribe:

DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES. CUANDO SU EJERCICIO INCIDA TOTALMENTE SOBRE CUESTIONES RELACIONADAS CON EL PROCESO ELECTORAL, NO SE ACTUALIZA EL SUPUESTO DE EXCEPCIÓN PREVISTO PARA LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO, AUN CUANDO SE VINCULE CON LA VIOLACIÓN DE OTROS DERECHOS FUNDAMENTALES. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que, excepcionalmente, cuando junto con la violación de un derecho político se reclamen leyes o actos que entrañen la violación de otros derechos fundamentales, resulta procedente el juicio de garantías; sin embargo, dicha excepción no se actualiza cuando a través de ese medio de control se pretende combatir la violación de derechos políticos que, aun cuando pueden constituir un derecho fundamental, inciden totalmente sobre cuestiones electorales, esto es, sobre el proceso o contienda electoral, ya que cuando el ejercicio de las garantías y prerrogativas que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se encuentre estrechamente vinculado

⁴ Tesis: 2a./J. 4/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXI, febrero de 2005, p. 323.

con el sistema de justicia electoral, su examen debe hacerse conforme a los artículos 41 y 116, fracción IV, constitucionales, que regulan los aspectos relacionados con la participación del pueblo en la vida democrática del país y el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público. Por consiguiente, el hecho de que en un juicio de amparo, el quejoso considere que el ordenamiento electoral impugnado viola el ejercicio de algún derecho político (como el de ser votado para un cargo de elección popular), además de otros derechos fundamentales, como el de igualdad, no discriminación, asociación política, libertad de trabajo, etcétera, no hace procedente tal medio de control constitucional, pues el análisis de dichas violaciones tendrá que realizarse de acuerdo con el sistema electoral mexicano, esto es, a través de la acción de inconstitucionalidad y del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.⁵

En tercer término, lógicamente, el juicio de amparo directo (en cuanto mecanismo de tutela del orden jurídico constitucional) es improcedente contra sentencias emitidas por Tribunales que actúan en defensa del propio orden jurídico constitucional (Jueces de Distrito, Tribunales Unitarios, Tribunales Colegiados en materia de amparo, Suprema Corte de Justicia de la Nación y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación). Sirven de apoyo, los criterios siguientes:

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. SUS FALLOS SON INATACABLES. Conforme al sistema constitucional mexicano, la Suprema Corte de Justicia de la Nación es el más Alto Tribunal del país, en virtud de que sus resoluciones son inatacables, pues el orden jurídico vigente no contempla medio alguno de defensa o mecanismo para que aquéllas puedan ser revisadas, es decir, no existe otra instancia jurisdiccional superior a ella. La veracidad del enunciado anterior queda de manifiesto nítidamente en los siguientes ejemplos: el juicio de amparo es improcedente contra sus actos, según lo dispone expresamente el artículo 73, fracción I, de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en materia laboral, los conflictos que se susciten entre ese órgano supremo y sus empleados, serán resueltos por él mismo, tal como lo establece el artículo 123, apartado B, fracción XII, párrafo segundo, de la Constitución Federal; tratándose de las sanciones previstas en la fracción XVI del artículo 107 de la Ley Fundamental, una vez que el Máximo Tribunal de la República determina su aplicación a las autoridades responsables, debe consignarlas directamente ante el Juez de Distrito, es decir, que no condiciona su proce-

⁵ Tesis: P. II/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXV, enero de 2007, p. 103.

der a la consideración del Ministerio Público. En el caso en que la Suprema Corte de Justicia de la Nación establece que una sentencia de amparo ya se encuentra cumplida, resulta evidente que dicha determinación es irrecurrible y, por ende, ya no puede ser materia de análisis a través de medio alguno de impugnación o mecanismo de defensa.⁶

AMPARO DIRECTO. ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS SENTENCIAS DICTADAS POR EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. De la interpretación histórica, teleológica, prospectiva y funcional, así como de la literalidad del artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral -con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 constitucional, que otorga a la Suprema Corte de Justicia de la Nación competencia para resolver las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la no conformidad de las leyes electorales con la Ley Suprema-, y que las resoluciones que emita en los asuntos de su competencia serán definitivas e inatacables, se advierte que las resoluciones del indicado órgano jurisdiccional quedan al margen no sólo de los medios de impugnación ordinarios, sino también de los extraordinarios, como el juicio de garantías. En esa virtud, resulta improcedente el amparo directo que se promueva contra las resoluciones que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emita al resolver los asuntos de su competencia.⁷

En suma, de conformidad con la interpretación sistemática, teleológica y progresiva de los artículos 107, fracciones III y V, de la Constitución y 158 de la Ley de Amparo, la finalidad y objeto del juicio de amparo directo se traduce en condicionar la validez y sujetar el contenido de las sentencias definitivas, resoluciones que ponen fin al juicio y laudos, de los tribunales judiciales, al cumplimiento del orden jurídico constitucional del cual emanan, particularmente al respeto de las “garantías individuales”. Sirve de apoyo, la jurisprudencia siguiente:

AMPARO DIRECTO. ES PROCEDENTE CONTRA LAS SENTENCIAS DEFINITIVAS DICTADAS POR EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL INSTITUTO ELECTORAL DE DICHA ENTIDAD. El juicio de amparo directo procede contra las sentencias definitivas, resoluciones que ponen fin al juicio y lau-

⁶ Tesis: 2a. CLXXIV/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVI, diciembre de 2002, p. 291.

⁷ Tesis: P. X/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVII, febrero de 2008, p. 11.

dos, de cualquier clase de Tribunales que pertenezcan a los órdenes jurídicos parciales (federal, local, Distrito Federal y municipal), toda vez que aquellos deben respetar el orden jurídico constitucional al que están supeditados (garantías individuales), con excepción de los siguientes supuestos: 1) Cuando la sentencia reclamada no se haya emitido por un Tribunal en ejercicio de potestad jurisdiccional, ante la ausencia de independencia e imparcialidad a esos efectos (en cuyo caso procederá el juicio de amparo indirecto para combatirlos); 2) Cuando la sentencia reclamada verse sobre materias excluidas constitucional o legalmente del juicio de garantías (como la materia electoral, sujeta a un sistema propio de regularidad constitucional); y, 3) Lógicamente, en caso de que la sentencia reclamada haya sido dictada por Tribunales que actúan en defensa del propio orden jurídico constitucional; supuestos de excepción que producen la improcedencia del amparo directo. Por tanto, los Tribunales Colegiados de Circuito son competentes para conocer del juicio de amparo directo promovido contra las sentencias definitivas que dicta el Tribunal Electoral del Distrito Federal, al resolver el juicio de inconformidad en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos del Instituto Electoral del Distrito Federal, porque en dicho supuesto, el juicio de garantías se promueve contra sentencias inatacables que emite un Tribunal perteneciente al orden jurídico del Distrito Federal (sujeto a las “garantías individuales” del orden jurídico constitucional) en materia de responsabilidades administrativas (que es ajena a la materia electoral), en ejercicio de potestad jurisdiccional, por actuar como tercero imparcial e independiente de las autoridades y servidores públicos del referido Instituto.⁸

Dicho esto, también es necesario tener en cuenta que el orden jurídico constitucional prevé márgenes decisorios a favor de los Tribunales judiciales de los órdenes jurídicos parciales, que promueven el federalismo, la división de poderes, la diversidad y el pluralismo, inclusive en el ámbito de los derechos humanos. El federalismo constitucional, además de propugnar porque sean las autoridades más cercanas a la comunidad respectiva quienes regulen y resuelvan los asuntos que conciernen a su población; también conlleva la idea de respeto a la diversidad y al pluralismo, además de que fomenta la noción de pesos y contrapesos, lo cual tiende a eliminar la concentración del poder.

Estas concepciones se han llevado incluso al terreno de los derechos humanos; ámbito en el cual, como se ha dicho, la SCJN ha autorizado la posibilidad de una especie de diálogo y algunas interacciones, entre las jurisdic-

⁸ Tesis: 2a./J. 130/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXX, septiembre de 2009, p. 468.

ciones supremas de los distintos órdenes normativos, en lo que concierne a la definición de los niveles de protección de las normas sobre derechos y libertades. De esa manera, el Pleno del Alto Tribunal ha resuelto que es válida la competencia que la Constitución Local le otorga a la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz-Llave, para conocer y resolver el juicio de protección de derechos humanos, tomando en cuenta que dicha facultad se circunscribe a la salvaguarda de los previstos en la Constitución de aquella entidad federativa, y sin que se entienda que dicha Sala cuenta con facultades para pronunciarse sobre violaciones a las garantías individuales que establece la Constitución Federal, de conformidad con lo expuesto en el apartado anterior.

Con base en dichas premisas, al parecer, la protección, interpretación y consecuente definición de los niveles de protección de los derechos humanos previstos en la Constitución Local, le corresponde, en primer término, a la Sala Constitución del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz.

En ese orden, es importante tener en cuenta que, en función del federalismo, del pluralismo y de la diversidad fomentados a través de la norma suprema, los niveles de protección de los derechos humanos garantizados localmente podrían ampliarse o reducirse sin coincidir necesariamente y en idénticos términos con los previstos en la Constitución federal, teniendo en cuenta que, como se ha dicho, en esa materia las entidades federativas gozan de margen decisorio. En tal sentido, es posible encontrar que, alrededor de los derechos humanos reconocidos en el orden jurídico local, despunta la oportunidad de una evolución progresiva de los valores democráticos, habida cuenta que, al estar dotados de instrumentos de garantía (juicio de protección de derechos humanos), se fomenta el diálogo sobre su interpretación, centralmente, entre los intérpretes supremos de cada uno de los órdenes jurídicos (jueces del orden jurídico local y jueces del orden jurídico constitucional), lo que impulsa la participación de las entidades federativas en el diseño del sistema constitucional, en su conjunto.

Sin embargo, el orden jurídico local emana del orden jurídico constitucional, de lo cual deriva que el contenido y el sentido interpretativo de los derechos humanos garantizados localmente, si bien cuenta con un espacio de movilidad, no debe afectar el contenido esencial de las garantías individuales reconocidas en la norma suprema. Es por ello que las sentencias de los Tribunales Judiciales Locales son susceptibles de ser materia del juicio de amparo directo, pues a través de ese proceso los Tribunales Colegiados y la SCJN van a garantizar que la interpretación de los derechos humanos del

orden jurídico local no afecte el contenido esencial de las garantías individuales del orden jurídico constitucional al que se encuentran supeditados.

Por tanto, desde esa perspectiva, el juicio de amparo directo podría considerarse procedente contra las sentencias dictadas por las Salas o Tribunales Judiciales encargados de garantizar los derechos humanos del orden jurídico local, tomando en cuenta, además de su carácter formal, que si bien el federalismo constitucional autoriza que el nivel de protección de los derechos humanos garantizados localmente puedan ampliarse o reducirse sin coincidir necesariamente y en idénticos términos con el previsto en la norma suprema; sin embargo, lo cierto es que las sentencias locales en materia de derechos humanos no podrían válidamente afectar el contenido esencial de las garantías individuales reconocidas en la norma suprema, si se toma en cuenta que el orden jurídico local está supeditado al orden jurídico constitucional, lo que busca garantizarse, precisamente, a través del juicio de amparo directo, en el que los Tribunales Colegiados de Circuito, lejos de actuar como jueces del orden jurídico federal, funcionan como jueces de la Constitución en ese supuesto; todo ello con excepción de la materia electoral, que está sujeta a un sistema de regularidad constitucional especializado.