

El federalismo judicial y el control de la constitucionalidad en México

*Cuauhtémoc Manuel de Dienheim Barriguete**

SUMARIO: 1. Introducción. 2. El sistema federal. 3. El federalismo judicial. 4. El control de la constitucionalidad y el federalismo judicial. 5. La construcción de un nuevo federalismo judicial. 6. Bibliografía.

1. INTRODUCCIÓN

El presente texto pretende abordar de manera breve y general la situación y algunos de los “problemas” que presenta, y ha presentado, en los pasados 100 años y bajo la Constitución de Querétaro de 1917 en México, el tema del llamado federalismo judicial, así como la relación de este con el control de la constitucionalidad, específicamente y sobre todo en materia de Amparo, dejando también abiertas algunas interrogantes sobre el camino que parece estarse marcando para los años venideros, tratando de estimular con ello la reflexión sobre estos asuntos.

2. EL SISTEMA FEDERAL

El artículo 40 de la Constitución de 1917 expresó que: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de 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”.¹ Así como puede apreciarse se estableció la organización de nuestro país en un Estado federal, forma de Estado compuesto distinto y diverso de la llamada forma de Estado unitario o central.

* Licenciado en Derecho por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo; maestro en Derecho Constitucional; profesor de Posgrado de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo y de la Universidad Iberoamericana *Campus* León. Especialista en temas de Derechos Humanos.

¹ A partir del 30 de noviembre de 2012 se estableció mediante reforma constitucional la laicidad del Estado mexicano, señalando que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, *laica*, federal... etcétera.

Dicha forma federal de Estado se caracteriza, como señala F. Jorge Gaxiola por la coexistencia de dos órdenes jurídicos distintos, el federal propiamente dicho y el local.² Por tanto, así y siguiendo a González Schmal, el federalismo hace referencia a diversas partes que se unen, que se vinculan entre sí y que por virtud de un pacto federal —Constitución— se ligan y se integran al mismo tiempo en una sola entidad o cuerpo mayor o sea en un solo Estado —país— pero sin que cada una de esas partes —entidades federativas— pierda su individualidad conservando algunas competencias y atribuciones, pero perdiendo otras para trasladarlas al cuerpo mayor.³

De esta manera, las entidades en esta forma de unión estatal sobreviven, permanecen y no desaparecen al crearse el nuevo Estado y además conservarán la capacidad de autonomarse dándose sus propias leyes y su propia Constitución, obviamente dentro del marco establecido por la Constitución general. Por tanto, la autonomía de los estados miembros será una característica esencial del Estado federal.⁴

Por tanto, en la forma federal de estado coexistirán tanto órganos de gobierno propios de cada una de las entidades federativas —órganos de gobierno o poderes locales—, como órganos de gobierno del todo —órganos de gobierno o poderes federales— cada cual con sus respectivas competencias y funciones previamente asignadas y determinadas por la propia Constitución en cuanto pacto federal y a las cuales unos y otros deben apegarse en virtud de ser un pacto y norma jurídica suprema.⁵

Para Burdeau el Estado federal es una asociación de estados sometidos a un poder único y que en parte conservan su independencia.⁶ Para Tena Ramírez el Estado federal ocupa un sitio intermedio entre el Estado unitario y la Confederación de estados.⁷

Así como puede verse, la forma de Estado federal obedece a un criterio de descentralización del poder y, por ende, se verifica un reparto del mismo entre federación y entidades, en principio basado en competencias materia-

² González Schmal, Raúl, *Programa de Derecho Constitucional*, 2ª ed., México, Universidad Iberoamericana-Limusa, 2007, p. 97.

³ *Idem.*

⁴ Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge, *Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1991, p. 99.

⁵ En tal sentido, el sometimiento a la Constitución general puede verse claramente en el art. 41 de la Constitución mexicana que señala que tanto los poderes de la Unión como los de los estados deben apegarse a sus competencias en los términos establecidos, respectivamente, por la Constitución federal y las particulares de los estados, las cuales no pueden contravenir las estipulaciones del pacto federal.

⁶ González Schmal, Raúl, *op. cit.*, p. 98.

⁷ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1984, p. 112.

El federalismo judicial y el control de la constitucionalidad en México

les pero también territoriales, siendo la Constitución la encargada de hacer dicho reparto del poder y competencias.

Por ello, señalaba Tena Ramírez que en virtud de la forma federal de Estado tienen jurisdicción distinta y casi siempre excluyente los órganos centrales, por una parte, y los estados miembros, por otra, y que la distribución de facultades entre estos dos órdenes —uno “federal” y los otros “regionales” o locales— es de gran trascendencia para la vida del país pues esa distribución debe resolver la conveniencia de que cada una de las facultades ingrese a una u otra de las jurisdicciones y dicho reparto de competencias se hará por la ley suprema (Constitución).⁸

El reparto concreto que se haga de dichas competencias es y ha sido variable dependiendo de cada país y de cada Constitución, atendiendo a las circunstancias y necesidades propias de cada país, pero como dice González Schmal de manera general se otorga al gobierno central o federal competencia exclusiva para las cuestiones que afectan los intereses generales del país y a los gobiernos de los estados el conocimiento de las relaciones privadas de los habitantes.⁹

Este reparto competencial entre facultades asignadas a los poderes u órganos federales y las asignadas a los estados no siempre es balanceado, pues en ocasiones sigue lógicas de centralización en favor de los órganos federales y en otros casos la lógica de descentralización con amplias facultades en favor de los poderes locales.

En el caso particular de México, el sistema adoptado para el reparto competencial tiene su base en el artículo 124 que actualmente dice que: “las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias”. Lo cual implica que los órganos federales actúan con base en las facultades que explícitamente les atribuye la Constitución, en tanto que los órganos locales tendrán las facultades residuales.

Ahora bien, por lo que respecta a México, cabe señalar que la forma de Estado federal no es por sí misma una novedad de la Constitución de 1917, pues dicha forma de Estado ya se había determinado en los textos constitucionales de 1824, 1847 y 1857, estableciéndose en cada uno de ellos un sistema federal con diversas características y particularidades. Igualmente es preciso mencionar que la forma de Estado federal no ha sido la única forma de organización estatal, pues durante diversas etapas

⁸ *Ibidem*, p. 101.

⁹ González Schmal, Raúl, *op. cit.*, p. 98.

entre los regímenes federales, nuestro país ha vivido bajo la forma de Estado central.¹⁰

En cuanto al proceso de surgimiento del Estado federal se habla de procesos centrípetos y centrífugos. Siendo los primeros aquellos en los que se parte de varios estados libres e independientes preexistentes para formar uno nuevo, en tanto que los segundos son aquellos en los que existiendo ya un solo Estado, este se fracciona para formar las nuevas entidades autónomas internas que lo conforman.¹¹ El Estado mexicano al conformarse en Estado federal, en 1824, siguió más bien el proceso centrífugo, pues un gran Estado se fraccionó para dar vida y crear a las entidades federativas.

3. EL FEDERALISMO JUDICIAL

Como ya se ha señalado, el federalismo implica una coexistencia entre órganos o poderes de dos ámbitos: el federal y el local, así como una distribución de competencias entre uno y otros, existiendo como se entenderá órganos de carácter legislativo, ejecutivo y jurisdiccional —tribunales— en ambos ámbitos. Así, dicho reparto competencial, por tanto, se dará también en el ámbito legislativo, en el ejecutivo y el jurisdiccional.

Existe así en México una dualidad en materia jurisdiccional, por un lado los tribunales del ámbito federal y por el otro los tribunales locales cada uno de ellos con sus respectivas competencias asignadas, y en teoría con una relación de independencia en el ámbito su función de jurisdicción ordinaria y control de la legalidad, aunque como veremos más adelante, en el ámbito del control de la constitucionalidad se ha señalado por múltiples voces que existe *de facto* un cierto sometimiento o subordinación de la justicia local a la federal.

Es precisamente en el ámbito del reparto competencial en materia jurisdiccional que podemos hablar del llamado federalismo judicial, debiendo entenderse que este se referirá a las competencias que se establecen dentro del sistema federal en favor, tanto de los tribunales federales como de los tribunales locales de las entidades federativas —31 estados y Ciudad de México—, arrojando así la situación y estructura de la función judicial en el país, con las interacciones, relaciones y posiciones que guardan los diversos tribunales de acuerdo con lo que determina la Constitución.

¹⁰ Sobre las concretas formas de organización estatal en las diversas constituciones se recomienda ver la obra de Carbonell, Miguel; Cruz Barney, Óscar y Pérez Portilla, Karla (comps.), *Constituciones históricas de México*, México, Porrúa-UNAM, 2002.

¹¹ González Schmal, Raúl, *op. cit.*, p. 99.

El federalismo judicial y el control de la constitucionalidad en México

Importante es hacer notar y distinguir que la competencia de los órganos jurisdiccionales puede dividirse en lo que es propiamente la competencia de jurisdicción ordinaria o de simple legalidad —resolución de conflictos con aplicación de las leyes ordinarias— y la llamada jurisdicción constitucional o de control de la constitucionalidad —ahora también convencionalidad—, en la cual se busca lograr la aplicación plena de la Constitución y el apego de normas generales, actos y prácticas a todo lo que ella dispone, tanto en el aspecto orgánico como en el campo de los derechos de las personas —antes en el texto original de 1917 llamados Garantías Individuales y ahora a partir de 2011 Derechos Humanos—.

Una visión interesante sobre la llamada “confusión conceptual” del federalismo judicial es la propuesta por Víctor Manuel Collí Ek, quien señala que existen diversos sentidos del concepto de federalismo judicial, los cuales aborda en un interesante texto sobre este tema, distinguiendo al efecto:

1. el federalismo judicial como casación;
2. el federalismo judicial como control de la constitucionalidad general, y
3. el federalismo judicial como control de la constitucional estadual.

Es en este último sentido en el que señala que se pone en ejercicio realmente la fórmula federal, que implica la cohabitación de un poder central, el de la unión de los estados y los poderes federados, que conservan su autonomía y precisamente uno de esos ejercicios de autonomía, está en la posibilidad de controlar su norma fundamental doméstica, no solamente con el objetivo de simple diseño, sino con el sentido de potencializar el desarrollo de cada una de ellas, a través de permitir el desarrollo de sus identidades, y es precisamente a este fenómeno al que Collí Ek denomina propiamente como federalismo judicial.¹²

Como se puede apreciar, el federalismo judicial se presenta en varios aspectos tanto estructurales, como normativos y funcionales que unidos integran el complejo entramado de la justicia mexicana con sus notas características y particularidades que la han ido definiendo a través del tiempo, y que más allá de modelos teóricos se ha ido configurando para intentar responder a las circunstancias y retos, que las necesidades específicas de la impartición de justicia en México le han ido presentando.

¹² Collí Ek, Víctor Manuel, “Lo que es el federalismo judicial. Análisis y prospección”, en *Revista Mexicana de Justicia. Reforma Judicial*, núm. 12, México, UNAM, consulta 31 de mayo de 2017, disponible en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/reforma-judicial/article/view/8730/10765>

4. EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD
Y EL FEDERALISMO JUDICIAL

La Constitución ha sido considerada como la norma fundamental y suprema de un Estado, razón por la cual debe ser cumplida y obedecida cabalmente por todos los órganos del Estado en su conjunto sin importar su tipo —ejecutivos o administrativos, legislativos o jurisdiccionales—, y su ámbito competencial o nivel (federal, estatal o incluso municipal) y es, por tanto, necesario controlar su actuación para garantizar su apego al mandato competencial, así como el respeto y cumplimiento de los derechos fundamentales reconocidos por la propia Constitución, razón por la cual se fue haciendo necesario establecer mecanismos para garantizar de manera efectiva el cumplimiento de la Constitución en cuanto norma jurídica suprema, y realizar con ella el mandato de supremacía constitucional contenido en la propia Constitución en el artículo 133 y otros.

Fue así que en México se fueron estableciendo mecanismos de control de la constitucionalidad, primero de carácter político, asignados a los poderes legislativos o al propio ejecutivo, y finalmente tal control sería asignado al poder judicial.¹³ Con la creación del juicio de amparo a mediados del siglo XIX, dicho control sería asignado por la propia Constitución expresamente a los tribunales de la federación, como lo determinaría el artículo 25 del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, y sería reafirmado por los artículos 101 y 102 de la Constitución federal de 1857, y los artículos 103 y 107 de la actual Constitución de 1917.¹⁴ Así, el Poder Judicial de la Federación ya en el siglo XX se haría cargo del control de la constitucionalidad por medio de la Suprema Corte, juzgados de distrito y también tribunales colegiados de circuito, mediante la utilización, primero, del juicio de amparo y, después, a través de las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad; estableciéndose un modelo de “control semiconcentrado” que se mantendría por mucho tiempo y que solo en fechas recientes —después del 2011— se iría transformando para dar paso poco a poco a un modelo de “control difuso”, no solo de la constitucionalidad, sino también de la convencionalidad en materia de derechos humanos, permitiéndose una participación más activa en el control de la constitucionalidad a los diversos tribunales no solo federales, sino también a los del ámbito local o estatal.

¹³ Vale la pena mencionar que el control de la constitucionalidad a cargo de órganos jurisdiccionales, puede darse bajo un modelo concentrado o bien difuso, así como también bajo una diversidad de variantes intermedias entre ambos modelos.

¹⁴ Para profundizar en lo que señalaron dichos textos constitucionales históricos, véase Carbonell, Miguel, Cruz Barney, Óscar y Pérez Portilla, Karla (comps.), *op. cit.*

El federalismo judicial y el control de la constitucionalidad en México

Es precisamente en el ámbito del juicio de amparo, dentro del llamado amparo judicial, amparo casación o amparo directo, donde se ha manifestado la polémica respecto del federalismo judicial, pues con la ampliación protectora del juicio de amparo a través de las garantías de los artículos 14 y 16, se fue delineando un amparo a través del cual se controló no solo la constitucionalidad sino también la legalidad, hecho que ha sido calificado por muchas voces como una violación de la autonomía e independencia judicial de los estados al revisarse y controlarse por parte de los tribunales federales la correcta aplicación de las leyes por parte de dichos tribunales locales, situación que a decir de algunos trastoca el federalismo judicial.

Es por ello que se ha dicho que el amparo, en lo que a esta modalidad se refiere —amparo directo— en la práctica ha derivado a ser más que una auténtica defensa de la constitucionalidad, una defensa de la simple legalidad a partir de la Constitución de 1857 que en su artículo 14 estableció que: “nadie podrá ser juzgado ni sentenciado sino por leyes exactamente aplicables al hecho” y ello llevaría a través de litigios ante la Corte a que finalmente en el amparo se examinara si los jueces del orden común habían aplicado exactamente la ley, lo que equivalía a conocer de la legalidad de la actuación judicial y de las simples violaciones a las leyes ordinarias.¹⁵

Muchos fueron, han sido y son los opositores a tal situación y que han criticado duramente esta extensión protectora del juicio de amparo hacia la legalidad, destacando entre ellos Emilio Rabasa, quien incluso escribió un libro dedicado al tema¹⁶ y que calificó de bastarda a la garantía de la exacta aplicación de la ley contenida en el referido artículo 14 de la Constitución de 1857, diciendo que debido a ella el amparo había dejado de ser un instrumento de control constitucional en sentido puro para adquirir, además, la función de controlador de todas las sentencias judiciales dictadas en el país.¹⁷ Igualmente el destacado constitucionalista mexicano Felipe Tena Ramírez, también se ocupó del asunto señalando que los actuales artículos 14 y 16 de la Constitución han servido para poner en relieve la ficción de nuestro control de constitucionalidad, desenmascarando el falso papel de defensor de la Constitución a lo que es simple defensa del individuo. De esta forma, se ha señalado que dichos artículos 14 y 16 no han importado como textos sino como pretextos para hacer entrar en el amparo las violaciones a las leyes secundarias.¹⁸ En la misma línea se han lanzado fuertes ataques y

¹⁵ Trueba, Alfonso, *Derecho de amparo*, México, JUS, 1983, pp. 82-83.

¹⁶ Rabasa, Emilio, *El artículo 14 y el juicio de amparo*, México, Porrúa, 2000.

¹⁷ Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, *Hacia una nueva Ley de Amparo*, México, Porrúa-UNAM, 2004, p. 20.

¹⁸ Trueba, Alfonso, *op. cit.*, p. 83.

duras críticas contra el carácter casacionista del amparo por parte de otros constitucionalistas como Mariano Azuela, Rodolfo Reyes, Antonio Díaz Soto y Gama, Antonio Carrillo Flores y Roberto Molina Pasquel, así como por procesalistas como los maestros Castillo Larrañaga y De Pina que se han dejado seducir por la ortodoxia encabezada por Emilio Rabasa.¹⁹

No obstante lo anterior, los tratadistas continúan discutiendo y no se ponen de acuerdo sobre si el amparo en materia judicial, por inexacta aplicación de la ley, es una degeneración de su naturaleza o bien una evolución natural, pero lo cierto es que sea cual sea la posición que se adopte sobre el amparo judicial se ha adentrado profundamente en la conciencia jurídica nacional y ningún esfuerzo doctrinario ha podido desarraigarlo.²⁰

Una visión interesante, amplia y más abierta sobre este asunto es la asumida por el distinguido jurista Héctor Fix-Zamudio, quien desde su tesis de licenciatura en 1955, dedicó varias páginas al tema del amparo como casación señalando que: “El amparo como garantía de legalidad, especialmente en el orden jurisdiccional ha sido el más combatido, el menos apreciado convirtiéndose en el banco de las críticas más acervas y apasionadas de la corriente que podemos denominar *ortodoxa*, del proceso constitucional; que es sin duda alguna, la más numerosa y que cuenta con distinguidos partidarios; y a pesar de todo ello, es el sector, la faceta del amparo, que ha arraigado con mayor profundidad en el espíritu jurídico nacional, a tal grado que ha resistido victoriosamente todos los ataques de la doctrina, de la jurisprudencia y aún de la legislación”,²¹ y continúa diciendo el maestro Fix-Zamudio que la asombrosa vitalidad del amparo como garantía de la legalidad, aunque parezca extraña para un observador extranjero, tiene una fácil explicación si se atienden las razones históricas y de necesidad jurídica que determinaron su aparición y desenvolvimiento, como son la tradición histórica a la centralización —desde la organización novohispana— y la necesidad jurídica de establecer un sistema unitario de interpretación de las normas jurídicas y un tribunal regulador de la marcha de la jurisprudencia, así como también la desconfianza que existía hacia los tribunales locales que se encontraban sujetos a la influencia política en sus entidades y, por ende, no gozaban de la independencia e imparcialidad necesaria para realizar adecuadamente su función. De ahí que el foro rápidamente acogiera y utilizara el amparo para examinar no solo la

¹⁹ Fix-Zamudio, Héctor, *La garantía jurisdiccional de la Constitución mexicana. Ensayo de una estructuración procesal del amparo*, México, Porrúa-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2015, p. 143.

²⁰ Trueba, Alfonso, *op. cit.*, p. 92.

²¹ Fix-Zamudio, Héctor, *La garantía jurisdiccional de la Constitución mexicana. Ensayo de una estructuración procesal del Amparo, ...cit.*, p. 140.

El federalismo judicial y el control de la constitucionalidad en México

Constitucionalidad, sino la legalidad de los actos jurisdiccionales de los tribunales locales.²²

A pesar de todo ello, la doctrina ortodoxa, como bien dice el maestro Fix-Zamudio, no se ha dado por vencida y sigue luchando contra la “degeneración” del amparo y en favor de la “dignificación” de la función constitucional de los tribunales federales, proponiendo reformas para reintegrar su pureza al proceso constitucional, despojándolo del carácter formalista, rigorista y técnico que en su concepto deriva de la casación; afirmación que a pesar del tiempo transcurrido desde que la hizo el maestro Fix-Zamudio (1955), no ha perdido su vigencia.²³

Continúa diciendo Fix-Zamudio que a pesar de que es cierto que el amparo ha caído en un excesivo rigorismo —amparo de estricto derecho— propio de la casación y que en sus inicios el amparo solamente tenía una función estrictamente constitucional de protector de los derechos de la persona humana y del régimen federal, no es posible aceptar que el establecimiento del control de legalidad sea una degeneración, ni que el amparo sea diverso de la casación ni menos aún que la influencia de esta última sea la culpable de la formalidad de la institución. Toda esta confusión, dice Fix-Zamudio, proviene en abordar estos problemas a través del prisma político del individualismo, del cual no ha podido despojarse por entero, nuestra ciencia jurídica constitucional.²⁴

La solución para Fix-Zamudio está precisamente en el enfoque y, por tanto, hay que ver el problema desde la perspectiva de que el amparo es una institución procesal que no tiene la exclusiva función política de tutelar los derechos fundamentales, del individuo y la pureza del régimen federal, sino que también tiene la función de proteger las demás normas constitucionales a través del agravio individual, pues se trata en realidad de una garantía de la Constitución.²⁵

No olvidemos que el amparo es una institución compleja que bajo su aparente unidad comprende en realidad varios instrumentos procesales con principios generales comunes. Así, el amparo en México es una institución que ha evolucionado con el paso del tiempo hasta convertirse como ha dicho Fix-Zamudio en una auténtica federación de instrumentos procesales,²⁶

²² *Ibidem*, pp. 140-142.

²³ *Ibidem*, p. 142.

²⁴ *Ibidem*, p. 143.

²⁵ *Ibidem*, p. 146.

²⁶ El maestro Fix-Zamudio ha señalado que el amparo ha comprendido cinco funciones diversas: 1. Tutela de la libertad personal; 2. Impugnación de leyes inconstitucionales; 3. Impugnación de sentencias judiciales; 4. Reclamar actos y resoluciones de la autoridad

donde cada uno de ellos posee una función tutelar específica que a su vez determina ciertos aspectos particulares que no pueden comprenderse sino por conducto de su análisis autónomo.²⁷ Y justamente el amparo judicial, de legalidad o amparo casación es precisamente una de estas instituciones.

Por su parte, Arturo Zaldívar ha señalado que la expansión protectora del juicio de amparo, más que degenerarlo lo ha complementado y perfeccionado ante la ausencia de un sistema federal operativo y la cuestionable independencia de los jueces locales, por lo que este proceso evolutivo, más que una solución especulativa o teórica, ha sido el resultado de un proceso eminentemente histórico y pragmático.²⁸

Ante toda esta situación ha existido una confusión que ha señalado que el amparo judicial, protector de la legalidad —amparo directo— desvirtúa el federalismo judicial por causar una “subordinación” de los tribunales locales a los tribunales federales. Ante esto es preciso distinguir que toda vez que México se conforma en un sistema federal, es necesario advertir que en realidad no solo existe un orden jurídico federal y varios órdenes jurídicos locales, sino que también existe un orden jurídico constitucional común y supremo frente a los dos anteriores, orden jurídico que en ocasiones se ha pasado por alto, pues se le ha identificado con el orden jurídico federal, sobre todo debido a que las normas que lo integran se suelen aplicar en el mismo ámbito espacial que las normas federales.²⁹ Consecuentemente con lo anterior debe reconocerse que, por tanto, se puede hablar dentro del federalismo judicial de la existencia de órganos jurisdiccionales de carácter constitucional, de carácter federal y de carácter local o estatal, aunque como bien sabemos algunos de los órganos jurisdiccionales federales cumplen o desempeñan la función de carácter constitucional al tiempo que la propiamente federal —ejemplo juzgados de distrito—, situación que viene a agravar la confusión.

Así, el control de la constitucionalidad, como función jurídica, debe ser adscrito al orden constitucional, y no a alguno de los dos órdenes subordinados a la Constitución, como son el federal propiamente dicho y los órdenes estatales, independientemente de que dicho control sea llevado a cabo, por disposición expresa de la Constitución, por órganos que constituyen el Poder Judicial de la Federación. Por ello cuando se intente hacer

administrativa, y 5. Protección de derechos sociales de los campesinos sometidos al régimen de reforma agraria.

²⁷ Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, *op. cit.*, p. 27.

²⁸ Zaldívar, Arturo, *El juicio de amparo y la defensa de la Constitución*, en Cossío, José Ramón y Pérez de Acha, Luis M. (comps.), *La defensa de la Constitución*, 5ª ed., México, Fontamara, 2015, p. 53.

²⁹ Fix-Zamudio, Héctor y Cossío Díaz, José Ramón, *El poder judicial en el ordenamiento mexicano*, México, FCE, 1999, pp. 138-139.

El federalismo judicial y el control de la constitucionalidad en México

un análisis correcto teóricamente de las funciones del Poder Judicial de la Federación, debe tenerse especial cuidado en distinguir cuándo actúa en funciones de orden constitucional, y cuándo en funciones del orden federal ordinario, ya que existe una unión personal de funciones que corresponden a ambos órdenes señalados, en el propio Poder Judicial de la Federación, que es tanto un órgano jurisdiccional constitucional, como órgano de carácter federal.³⁰ De lo anterior, se puede concluir que en realidad cuando un órgano jurisdiccional federal conoce, sustancia y resuelve un juicio de amparo, contra un órgano jurisdiccional local por violación a los artículos 14 y 16 de la Constitución, y cuyo control le ha sido asignado expresamente por la misma Constitución, en realidad ello no constituye una violación de la autonomía estatal ni una subordinación a un órgano o al orden jurídico propiamente federal, sino que en realidad es un sometimiento al propio orden constitucional a través de un medio de control constitucional que se realiza por un órgano al que le ha sido encargada la función de la justicia constitucional. Por tanto, los tribunales federales cuando actúan en la competencia de amparo, en realidad son tribunales constitucionales más que federales —por razón de sus funciones—. De esta forma, cuando el orden jurídico constitucional interviene y se impone tanto sobre el orden jurídico federal como del local, en realidad no hay invasión de esfera competencial, ya que aquel orden jurídico —el constitucional— además de ser superior es vinculatorio y común a los otros dos.

Para acabar con tal confusión y conflicto en un Estado federal como el nuestro, podrían presentarse varias alternativas, que por cierto, no serían fáciles de implementar, pues implicaría cambiar toda una tradición jurídica sumamente arraigada. Tal es el caso de la creación de un tribunal o tribunales de carácter únicamente constitucional sin ser federales o bien permitir un control amplio y difuso de la constitucionalidad de todos los tribunales, tanto federales como locales, como en el modelo estadounidense.

5. LA CONSTRUCCIÓN DE UN NUEVO FEDERALISMO JUDICIAL

Como ya se ha mencionado, mucho se ha señalado y escrito contra el amparo judicial, considerándolo como una degeneración del amparo que lesiona el federalismo y que atenta contra la autonomía estatal, situación que como ya se ha comentado también, no es del todo exacta pues se trata de una evolución de una institución compleja que realiza diversas funciones, ade-

³⁰ 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*, 5ª ed., México, Fontamara, 2015.

más de que al estar establecido su fundamento y competencia en la propia Constitución, no puede constituir una indebida injerencia e intromisión en la autonomía local, precisamente por estar prevista y avalada expresamente en el texto constitucional que es propiamente el pacto federal.

Ahora bien, existen diversos modelos de sistema federal, unos más centralizados y otros más descentralizados, pero igual de válidos son los unos como los otros, pues las variantes responderán a las características y necesidades de cada Estado federal en lo particular. Ciertamente podemos estar de acuerdo o no con el modelo que se ha establecido y discutir sobre sus resultados y con base en ello tratar de corregir o cambiar el modelo de federalismo judicial que hoy tenemos, mismo que de algún modo es producto de nuestra historia y realidad. Así, evidentemente, pueden hacerse e intentarse muchas cosas para tratar de implementar en México un nuevo federalismo judicial, como ya se ha venido haciendo a lo largo del tiempo, pero habrá que tener cuidado de no caer en la tentación de la “facilidad” de simplemente copiar otros modelos de otros Estados sin tomar en cuenta las particularidades, necesidades y circunstancias específicas de nuestro país así como las implicaciones, riesgos y requerimientos para su adecuada implementación, pues tales trasplantes jurídicos no siempre arrojan buenos resultados.

Otra de las cuestiones que se ha puesto de relevancia siempre, es que el amparo de legalidad ha incrementado el número de asuntos y consiguientemente el trabajo de los tribunales federales encargados de sustanciarlo, originando dilaciones excesivas y rezago, situación que evidencia más que un fallo del modelo, una necesidad de justicia en dicho ámbito y una falta de capacidad operativa institucional y humana³¹ que debe ser resuelta a través de la creación de más tribunales con más personal y más recursos para llevar adelante su función.

Propuestas de cambios han habido muchas, tanto desde el ámbito académico, como también desde el ámbito judicial y legislativo y que van desde la idea de dejar a la Suprema Corte como un Tribunal Constitucional y crear paralelamente un Tribunal Superior en materia federal ordinaria, hasta la creación de un Tribunal Constitucional Autónomo, igualmente se ha propuesto el establecimiento de una justicia constitucional local en todas las entidades federativas, que se encargue del control de legalidad en cada entidad como ahora lo viene haciendo el amparo. La discusión y la polémica continúan y habrá que estar pendientes del rumbo y camino que tome la cuestión.

Lo cierto es que a lo largo del tiempo las cosas no han permanecido inmóviles ya que han venido ocurriendo cambios en lo que respecta a

³¹ Mucho se ha señalado que en México, existe un rezago en la cantidad de jueces respecto de la población, señalándose, que el promedio nacional es de 3.5 jueces por cada 100 mil habitantes, mientras que el promedio global es de 16.

El federalismo judicial y el control de la constitucionalidad en México

nuestro modelo de federalismo judicial. Parte de estos cambios han sido la consolidación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cada vez más exclusivamente como un Tribunal Constitucional, dejando la competencia del amparo directo —amparo judicial— a los tribunales colegiados de circuito,³² la creación de otros medios de control constitucional de competencia exclusiva de la Corte como son las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad (art. 105), la creación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y sus procedimientos jurisdiccionales respectivos, el surgimiento de la justicia constitucional local y sus respectivos procedimientos de control y, por supuesto, la gran reforma constitucional en materia de amparo, del 6 de junio de 2011, que llevaría a que en 2013 se expidiera una nueva Ley de Amparo. Igualmente es significativo para este tema el cambio de jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que en los años recientes modificó el sistema de control de la constitucionalidad, permitiendo un control difuso de la constitucionalidad —y convencionalidad también—, lo cual evidentemente abona en favor de una descentralización de tal función en favor de los órganos jurisdiccionales locales, apuntando hacia un nuevo federalismo judicial. Igualmente está el tema de la creación de códigos procesales únicos —en materia penal, civil y familiar— y habrá que estar al pendiente de la reciente reforma en materia de justicia laboral con base en la cual por vez primera tendremos auténticos tribunales laborales adscritos al poder judicial.

Finalmente es preciso mencionar que avanzar hacia un nuevo federalismo judicial pasa necesaria e indispensablemente por fortalecer y dignificar a la justicia local, buscando lograr una mayor autonomía e independencia de los tribunales locales, más que ante los órganos de control constitucional —tribunales federales—, ante los propios poderes políticos —ejecutivo y legislativo— y fácticos locales. Dotándolos de los recursos infraestructura, personal y capacidades necesarias para prestar adecuadamente sus funciones.

Evidentemente el tema del modelo, el fortalecimiento y consolidación, así como el de la transformación del federalismo judicial en México es uno de los temas más polémicos, pero sin duda uno de los más importantes y de necesario análisis y discusión, mismo que tanto en los años recientes como en los años venideros ha cobrado y habrá de cobrar cada vez más relevancia, toda vez que constituye un asunto pendiente tanto en el campo del derecho constitucional —general y local— como del derecho procesal constitucional y de cuya suerte dependerá en buena medida el destino del nuevo orden jurídico mexicano en el siglo XXI.

³² Para conocer los pormenores de esta cuestión se recomienda ver la obra de Ramos Quiroz, Francisco, *El control constitucional y la Suprema Corte de Justicia: Una perspectiva histórica*, México, UBIJUS, 2013.

6. BIBLIOGRAFÍA

- BURGOA, Ignacio, *El juicio de amparo*, México, Porrúa, 1988.
- CABRERA ACEVEDO, Lucio, *Los tribunales colegiados de circuito*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2003.
- CARBONELL, Miguel; CRUZ BARNEY, Óscar y PÉREZ PORTILLA, Karla (comps.), *Constituciones Históricas de México*, México, Porrúa-UNAM, 2002.
- CARPISO, Jorge y MADRAZO, Jorge, *“Derecho Constitucional”*. UNAM, México, 1991.
- CASTRO, Juventino V., *Hacia el sistema judicial mexicano del xxi*, México, Porrúa, 2000.
- CHÁVEZ CASTILLO, Raúl, *Juicio de amparo*, México, Porrúa, 2006.
- COLLÍ EK, Víctor Manuel, “Lo que es el federalismo judicial. Análisis y proyección”, en *Revista Mexicana de Justicia. Reforma Judicial*, núm. 12, México, UNAM, consulta 31 de mayo de 2017, disponible en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/reforma-judicial/article/view/8730/10765>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero de 1917 (compilación cronológica de sus modificaciones y procesos legislativos)*, México, Comisión Organizadora del Poder Judicial de la Federación para los Festejos del Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2015.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 180^a ed., México, Porrúa, 2017.
- CORZO SOSA, Edgar, *Nueva Ley de Amparo 2013*, Tirant lo Blanch, México, 2013.
- COSSÍO, José Ramón y PÉREZ DE ACHA, Luis M. (comps.), *La defensa de la Constitución*, 5^a ed., México, Fontamara, 2015.
- El federalismo*, Serie Grandes Temas del Constitucionalismo Mexicano, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2005.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y SÁNCHEZ GIL, Rubén, *“El nuevo juicio de amparo. Guía de la reforma constitucional y la nueva Ley de Amparo*, México, Porrúa-UNAM-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2013.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor y COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *El poder judicial en el ordenamiento mexicano*, México, FCE, 1999.
- _____, *La garantía jurisdiccional de la Constitución mexicana. Ensayo de una estructuración procesal del amparo*, México, Porrúa-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2015.

El federalismo judicial y el control de la constitucionalidad en México

- ____ y VALENCIA CARMONA, Salvador, *Las reformas en derechos humanos, procesos colectivos y amparo como nuevo paradigma constitucional*, México, Porrúa-UNAM, 2013.
- GONZÁLEZ SCHMAL, Raúl, *Programa de Derecho Constitucional*, 2ª ed., México, Universidad Iberoamericana-Limusa, 2007.
- La supremacía constitucional*, Serie Grandes Temas del Constitucionalismo Mexicano, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005.
- Los tribunales constitucionales y la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, Poder Judicial de la Federación-Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006.
- RABASA, Emilio, *El artículo 14 y el juicio de amparo*, México, Porrúa, 2000.
- RAMOS QUIROZ, Francisco, *El control constitucional y la Suprema Corte de Justicia: Una perspectiva histórica*, México, UBIJUS, 2013.
- 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*, 5ª ed., México, Fontamara, 2015.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1984.
- TRUEBA, Alfonso, *Derecho de amparo*, México, JUS, 1983.
- ZALDÍVAR LELO DE LARREA, Arturo, *Hacia una nueva Ley de Amparo*, México, Porrúa-UNAM, 2004.
- ZALDÍVAR, Arturo, *El juicio de amparo y la defensa de la Constitución*, en COSSÍO, José Ramón y PÉREZ DE ACHA, Luis M. (comps.), *La defensa de la Constitución*, 5ª ed., México, Fontamara, 2015.