

Temas selectos de
Derecho Electoral

42

El jurista persa visita México.

Las tensiones
entre las jurisdicciones
federal y local

Luis Alberto Trejo Osornio



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

El jurista persa visita México.
Las tensiones entre
las jurisdicciones
federal y local

Luis Alberto TREJO OSORNIO

342.7 Trejo Osornio, Luis Alberto.
T836j

El jurista persa visita México. Las tensiones entre las jurisdicciones federal y local / Luis Alberto Trejo Osornio. -- México : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014.

71 p.-- (Serie Temas selectos de Derecho Electoral; 42)

ISBN 978-607-708-214-9

1. Federalismo – México. 2. Jurisdicción electoral. 3. Jurisdicción constitucional. I. Título. II. Serie.

SERIE TEMAS SELECTOS DE DERECHO ELECTORAL

Primera edición 2014.

D.R. © Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Carlota Armero núm. 5000, colonia CTM Culhuacán,
CP 04480, delegación Coyoacán, México, DF.
Teléfonos 5728-2300 y 5728-2400.

Coordinación: Centro de Capacitación Judicial Electoral.
Edición: Coordinación de Comunicación Social.

Las opiniones expresadas en el presente número son responsabilidad exclusiva del autor.

ISBN 978-607-708-214-9

Impreso en México.

DIRECTORIO

Sala Superior

Magistrado José Alejandro Luna Ramos
Presidente

Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa

Magistrado Constancio Carrasco Daza

Magistrado Flavio Galván Rivera

Magistrado Manuel González Oropeza

Magistrado Salvador O. Nava Gomar

Magistrado Pedro Esteban Penagos López

Comité Académico y Editorial

Magistrado José Alejandro Luna Ramos
Presidente

Magistrado Flavio Galván Rivera

Magistrado Manuel González Oropeza

Magistrado Salvador O. Nava Gomar

Dr. Álvaro Arreola Ayala

Dr. Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot

Dr. Alejandro Martín García

Dr. Hugo Saúl Ramírez García

Dra. Elisa Speckman Guerra

Secretarios Técnicos

Dr. Carlos Báez Silva

Lic. Ricardo Barraza Gómez

PRESENTACIÓN

El texto que presenta Luis Alberto Trejo Osornio ofrece un análisis del sistema federal mexicano. Por medio de la figura de Mustafá, un jurista iraní, el autor introduce al lector en el estudio del sistema del federalismo judicial.

Tras la lectura de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), Mustafá consigue comprender el equilibrio entre los dos niveles de gobierno: el federal y el local, en los que cada uno cuenta con competencias y regulaciones legislativas específicas.

El autor advierte que si el artículo 40 de la Constitución dictamina la condición de un Estado federal, el Poder Judicial deberá adoptar la misma forma, cumpliendo, entonces, con dos supuestos: el ordenamiento del Estado, entendido como una organización plural y compleja, en la que están integrados el orden central del Estado y los ordenamientos territoriales dotados de autonomía política legislativa; y el ejercicio de la potestad jurisdiccional, es decir, el derecho propio de los estados vinculado, pero no supeditado, al de la Federación.

Asimismo, para reafirmar la existencia en rango constitucional de los elementos que integran el federalismo judicial, se necesita cubrir tres requisitos: primero, el Estado y las entidades territoriales deben contar con autonomía institucional en materia judicial, esto es, nombrar jueces, organizar el ejercicio de la jurisdicción y tener el gobierno de la judicatura; segundo, cada sistema judicial debe poseer autonomía jurisdiccional; y tercero, el sistema federal y

el federado deben contar con articulaciones que eviten lagunas y solucionen posibles contradicciones en la aplicación del derecho por parte de los órganos judiciales de las entidades federativas.

De esta forma, el autor distingue dos problemas principales del federalismo judicial: uno en materia de jurisdicción constitucional, con la figura del amparo, y otro de jurisdicción electoral, con el recurso *per saltum*.

En primera instancia, la figura del juicio de amparo ha cobrado tal relevancia que implica que la Federación se entere de problemáticas de un alcance meramente local. Pese a que desde 1990 la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) decidió no intervenir en cuestiones de constitucionalidad local, mientras éstas no afectaran el ámbito federal, ha sido mediante el amparo directo, establecido en la Constitución federal de 1917, que se ha otorgado la facultad de revisar la constitucionalidad y legalidad de cualquier resolución de los tribunales locales.

Por medio de tres casos notables —el amparo Vega, del estado de Sinaloa; el Rosales, perteneciente a Puebla; el Larreche, caso 12/2000 de Veracruz—, Trejo Osornio disecciona el sistema de amparos en México para mostrar la intromisión de los órganos federales en asuntos locales.

So pretexto de la posibilidad de emitir una sentencia errónea, algunos ministros de la SCJN han apuntado la necesidad de mantener vigilados a los tribunales locales. Sin embargo, Etienne Luquet Farías, experto en derecho constitucional y procesal, afirma que es justamente la posibilidad de que las interpretaciones de los tribunales locales sean revisadas en una última instancia lo que ha estancado el desarrollo de éstas en la jurisdicción constitucional local.

A partir de este autor, Luis Alberto Trejo Osornio compara el sistema judicial alemán y el mexicano, y llega a la conclusión de que cuando el Tribunal Constitucional Federal Alemán fungió como instancia revisora incrementó la cantidad de errores cometidos

en las sentencias; esto, debido a su falta de especialización en las materias correspondientes. Por tanto, el Tribunal constitucional resolvió declararse incapaz de funcionar como instancia de revisión posterior a las sentencias judiciales, a menos que existiera una violación expresa a un derecho constitucional específico.

El texto también retoma el caso argentino en el que la Corte Suprema de Justicia de la Nación es la intérprete final e irrevocable de la Constitución mediante el uso de un recurso extraordinario federal sólo en casos específicos; por ejemplo, cuando en un conflicto se cuestiona y niega la validez de un tratado o ley del Congreso o de una autoridad ejercida en nombre de la nación; cuando se objeta la regularidad constitucional de una ley, decreto o autoridad de provincia, y la decisión haya sido a favor de la validez de la ley o autoridad; cuando una cláusula de la Constitución, de un tratado o una ley del Congreso haya sido controvertida y se niegue la validez del derecho, privilegio o exención que se funda en dicha cláusula y sea materia de litigio; cuando se trate de sentencias arbitrarias, o el alto Tribunal determine que un asunto afecta el orden público, pese a no encontrarse especificado en el artículo 14 de la Ley N° 48.

En cuanto al segundo problema del federalismo judicial, la figura del *per saltum* en la jurisdicción electoral ha significado un detrimento de los tribunales locales en la materia. De acuerdo con David Cienfuegos Salgado y Carlos Báez Silva, el *per saltum* es:

La petición que el sujeto legitimado para promover alguno de los juicios constitucionales en la materia le hace al órgano jurisdiccional terminal para que éste, saltando las instancias correspondientes y ordinarias, conozca y resuelva un litigio cuyo conocimiento y resolución corresponde a un órgano jurisdiccional que, en situaciones ordinarias, debe dictar una resolución impugnante ante el referido órgano terminal (Báez y Cienfuegos 2009).

Entonces, el papel del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), para hacer uso del *per saltum*, ha sido de suma trascendencia para conocer directamente los medios de impugnación de la jurisdicción partidista y local, sin necesidad de agotar las instancias correspondientes. No obstante, el Tribunal reconoce que siempre que exista un medio para obtener una revocación o modificación de la materia de la controversia se deberá agotar la instancia jurisdiccional correspondiente.

De la misma forma que en materia de amparos, Luis Alberto Trejo Osornio realiza una comparación analítica del caso de Alemania y Argentina. Mientras en el primer país el recurso de *per saltum* se emplea cuando la cuestión de derecho tiene un significado fundamental o cuando se hace necesaria la resolución del Tribunal para permitir el perfeccionamiento del derecho, en Argentina está considerado como un mecanismo que sólo permite saltar etapas procesales, en caso de que se colmen ciertos requisitos en la instancia partidista o local, y acudir a una sede jurisdiccional federal.

Finalmente, el autor considera que se ha dado un gran avance en la descentralización de la actividad jurisdiccional; sin embargo, aún hay mejoras por hacer al sistema del federalismo judicial. Y para ello, se necesita que la Corte mexicana cese en sus intentos de supervisar toda actividad de los tribunales y órganos locales, debido a que al dotarlos de mayor autonomía y capacidad benefician a la ciudadanía, pues son dichos órganos los que establecen una relación más cercana con ella y sus problemas comunes.

*Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación*

TEMAS SELECTOS DE DERECHO ELECTORAL

EL JURISTA PERSA VISITA MÉXICO. LAS TENSIONES ENTRE LAS JURISDICCIONES FEDERAL Y LOCAL

*Luis Alberto Trejo Osornio**

SUMARIO: I. Breves notas del federalismo mexicano; II. Presupuestos del federalismo judicial en México; III. Requisitos del federalismo judicial en México; IV. Conclusiones, V. Fuentes consultadas.

I. BREVES NOTAS DEL FEDERALISMO MEXICANO

Durante los años que viví en Madrid conocí un sinfín de personajes; algunos pasaron desapercibidos y quedaron como un vago recuerdo. Sin embargo, otros son, a la fecha, grandes amigos con los que habitualmente mantengo contacto. Mustafá no era precisamente una de mis amistades más cercanas, pero siempre fue una persona con la que existió un fuerte intercambio de ideas.

* Agradezco a Santiago Nieto y Emilio Pajares por su gentileza al manifestarme sus acuerdos y disensos. Igualmente, a Perla Barrales, Amuitz Garmendia, Daniel Dorantes y Roberto Niembro por sus comentarios.

Mustafá es un jurista iraní de gran agudeza. Lo conocí en la biblioteca de la Universidad Carlos III de Madrid, en el campus Getafe. Aún recuerdo el momento: era una fría tarde de enero, salía de clase y me disponía a consultar algunos libros en los anaqueles de la biblioteca; no obstante, pese a la pulcra sistematización y clasificación del material bibliográfico, no podía encontrar la obra que buscaba. Fue entonces que al ver mi cara de desesperación, Mustafá, en un perfecto pero raro castellano, me ofreció ayuda en la localización del libro perdido.

Así las cosas, ya con el libro en mano, me dispuse a leer la parte que necesitaba para posteriormente regresar, en un viaje de media hora en tren, a la ciudad de Madrid. Caminé durante 15 minutos desde el edificio en el que se encuentra la biblioteca de la Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas —un hermoso recinto que es llamado por los alumnos y algunos profesores el “Senado galáctico”, por como se encuentran distribuidos los estantes y mesas de lectura en forma de anfiteatro, semejando al Senado de la famosa película *La guerra de las galaxias*— hasta la estación de Cercanías, donde tomaba el tren hacia el centro de Madrid.

Como es fácil imaginar, ese rutinario viaje en tren siempre iba acompañado del ajetreo y ruido de los estudiantes, que tras una larga jornada vuelven a Madrid dispuestos a tener un momento de relajación y de fiesta en alguna de las tabernas. En medio de todo el bullicio, me percaté de que al fondo del vagón se encontraba sentado solitariamente Mustafá. Lo saludé con un leve movimiento de cabeza y él hizo lo mismo mientras se levantaba de su asiento y se dirigía hacia mi lugar. Durante esos 30 minutos de viaje, bombardeé a Mustafá con infinidad de preguntas que tenía de su natal Irán, la posición de la mujer frente al hombre, o algunos temas de libertad religiosa; es decir, todas aquellas cuestiones que para un jurista con sangre persa pueden parecer habituales, pero que para un mexicano son, sin lugar a dudas, temas complejos y, la mayoría de las veces, discutibles o difíciles de entender.

Tras ese encuentro nos volvimos a ver dos o tres veces más en la universidad, y en todo momento él se mostraba serio y respetuoso cuando discutíamos lo que nos parecía el tema más importante y trascendente de la humanidad.

Hace casi dos años que conocí a Mustafá y realmente no lo tenía en mente desde hacía meses. Sin embargo, mientras me encontraba en la oficina analizando un caso que no me había dejado dormir, recibí una llamada en el teléfono móvil. De inmediato reconocí aquel extraño acento persa. Era Mustafá, quien me comentó que se encontraba en México, por una tarde, haciendo una escala de conexión de seis horas. No lo pensé más. Le pedí que nos reuniéramos en un restaurante del aeropuerto (no quería que por una u otra razón perdiera su vuelo a Nueva York, por lo que coincidimos en que lo mejor era no salir de ahí).

Durante la comida intercambiamos recuerdos madrileños y alguno que otro comentario acerca de la política de Oriente Medio. Le comenté que estaba trabajando en un artículo del federalismo judicial en México, pero que no estaba seguro de su plena eficacia en el sistema jurídico nacional. Mustafá, a quien le había regalado una Constitución mexicana en mi estancia en Madrid, me replicó de inmediato, como lo hace un experimentado profesor con su más joven alumno:

Leí totalmente la Constitución que me regalaste y debo decirte que, pese a ser un documento bastante alambicado, barroco y con un excesivo contenido de reglas, es muy clara en señalar que los Estados Unidos Mexicanos es un Estado federal, por lo que no tiene sentido lo que me estás diciendo.

Sin dudarle, y un poco molesto, le respondí que era consciente de que la Constitución mexicana es un documento que contiene un exceso de reglas, que las constituciones modernas se encargan de establecer los principios básicos en los cuales descansa el resto del ordenamiento, y que la regulación legal debería ser una tarea del legislador

democrático y no del Constituyente. No obstante, no podía ceder a su crítica acerca de la naturaleza federal del Estado mexicano.

Para Mustafá, México era un claro ejemplo del Estado federal; no obstante, la realidad jurídica del país era otra, le respondí. A pesar de ello, Mustafá, quien consideraba que la lectura de la Constitución lo había vuelto un experto en derecho constitucional mexicano, insistió tajantemente en que el país es un Estado federal en su totalidad.

Así comenzó un breve monólogo por parte de Mustafá, quien me dijo:

Mira, mi estimado colega, evidentemente no soy experto en derecho constitucional mexicano, sin embargo, algo conozco de teoría constitucional, y también he estudiado el sistema federal norteamericano a fondo, por lo que creo que de la simple lectura de vuestra norma fundamental se puede inferir la existencia de los rasgos caracterizadores del tipo de Estado federal. De hecho, la Constitución es clara, el artículo 40 señala que es voluntad del pueblo mexicano, ¡del pueblo mexicano! [enfaticó Mustafá], constituirse en una República representativa, democrática y federal. De esta forma, la Constitución es clara, la voluntad popular se ha dotado de una ley fundamental y, asimismo, ha decidido que la forma de Estado debe ser federal.

Por otro lado, en el artículo 41, el Constituyente declaró que la soberanía popular es ejercida por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los poderes de los estados, en lo concerniente a su régimen interior. Esto es, nuevamente se presentan los rasgos de todo Estado federal, como la existencia de una división de competencias entre el Estado-nación y los estados federados, la cual se encuentra establecida en el artículo 73 constitucional. Entonces, y te lo digo con todo respeto, te equivocas, no puedes sostener que los rasgos del federalismo no estén presentes en vuestro sistema constitucional.

Por otro lado, me decías que tu principal problema se encuentra en el ámbito del federalismo judicial; sin embargo, tampoco entiendo las razones de tu cuestionamiento. Como lo puedo percibir, de acuerdo con los principios consagrados en la Constitución mexicana, el federalismo es la forma del Estado, por lo que tanto la Federación como las entidades que la constituyen deben hacerse partícipes del mandato constitucional. Es decir, deben regir su actuación con apego a los principios consagrados en la norma fundamental, entre ellos el relativo a la forma del Estado. Por tanto, si leemos el artículo 94 constitucional, se puede advertir que la intención del Constituyente era establecer un sistema judicial, distinguiendo entre el orden local y el federal, de manera que ese Poder de la Unión estuviera depositado en una Suprema Corte de Justicia, un Tribunal Electoral, tribunales de circuito y en juzgados de distrito.

Asimismo, el precepto que refiero establece una división de competencias entre la Suprema Corte, el Tribunal Electoral y los demás órganos jurisdiccionales; por otro lado, creo que el artículo 99 constitucional no sólo regula las competencias del Tribunal Electoral, sino que en realidad establece una nueva jurisdicción constitucional: la electoral, la cual, como he revisado en el periódico oficial, aquel al que vosotros llamáis Diario Oficial de la Federación, desde 2007 ya puede ser denominada la “jurisdicción constitucional-electoral”, pues con dicha reforma se abandonó la tesis por la que al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación le estaba vedado realizar una interpretación constitucional.

En ese tenor, también me llamó la atención lo referido en el artículo 116 de la Constitución general mexicana, pues por medio de éste logré afianzar mi posicionamiento de que el federalismo judicial opera íntegramente en México. A partir

de esa norma, es claro que el Constituyente pretendió un entramado constitucional que permita la interacción entre las entidades territoriales con el Estado federal, tanto en el ámbito legislativo como en el judicial. Así las cosas, logro advertir que la Constitución federal integra la cláusula de la supremacía constitucional, por lo que todas las entidades federativas se encuentran irradiadas de los principios consagrados en la norma fundamental, más aún, la fracción III del mismo artículo refiere que los estados federados tendrán un Poder Judicial, que será ejercido por los tribunales que sean establecidos en las constituciones particulares.

En ese sentido, me parece que hoy en día la actividad judicial mexicana se encuentra perfectamente equilibrada en dos niveles: el federal y el local, de manera que cada uno de ellos tiene distintas competencias y diferente regulación legislativa, lo que de suyo integra los componentes de todo sistema de federalismo judicial. Nuevamente, querido colega, no logro entender qué te motiva a mantenerte en el error.

La verdad sea dicha, nada de lo antes esgrimido por Mustafá es incorrecto; no obstante, la perspectiva del jurista persa se ve limitada a lo plasmado en la Constitución federal, pero ese documento no siempre refleja la realidad constitucional.

Por supuesto, Mustafá no existe, es sólo un producto de mi imaginación. De hecho, únicamente pretendo retomar un método de investigación que ha sido utilizado en anteriores ocasiones (y, por supuesto, infinitamente mejor aprovechado) por Montesquieu (1992) y adaptado al ámbito jurídico por Pedro Cruz Villalón (2006) Carles Viver (1989, 77-104) y Bruce Ackerman (2011). El método del jurista persa consiste en analizar, en primer lugar, una institución jurídica desde el punto de vista que tendría un estudioso proveniente de un lejano país, ajeno a toda realidad geopolítica y jurisprudencial

en el entorno en que cobra vigencia la figura en estudio. De esta forma, se tiene una primera impresión estrictamente literal del sistema federal mexicano; sin embargo, la finalidad del método no es, en realidad, analizar dogmáticamente la figura jurídica, sino estudiar esa primera impresión para poder, en segundo lugar, contrastarla con la realidad constitucional, es decir, con el verdadero desarrollo que ha adquirido, en el caso materia de este ensayo, el federalismo judicial en México.

Sin lugar a dudas, Mustafá realizó una correcta lectura de los principios que se encuentran consagrados en la Constitución mexicana, pero a este jurista persa se le escapa más de un siglo de interpretación ejercida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), así como una realidad geopolítica que es totalmente distinta a la suya.

El objetivo de este trabajo es analizar el sistema federal mexicano, identificando sus orígenes constitucionales, pero, sobre todo, estudiando si se cumple o no lo dispuesto en su norma fundamental. Dado que el federalismo es un tema sumamente amplio y harto estudiado no sólo en México, sino en el mundo entero, pretendo llevar a cabo un estudio más simple y con menos ambición: el federalismo judicial.

El federalismo judicial en México es un tema poco explorado, e incluso me atrevería a decir que no se cumple en este país, por lo que pareciera que la Constitución contiene únicamente bellas palabras, pero que no se ven plasmadas en la realidad. En ese sentido, mi hipótesis consiste en que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) contempla como principio básico la forma de Estado federal, lo cual genera un mandato a todos los gobernados y poderes públicos de vigilar su aplicación y obediencia. En este sentido, el Poder Judicial debe seguir la forma federal. Sin embargo, en la práctica, por diversos motivos, tanto históricos como por defectos estructurales, en México no rige el federalismo

judicial, por lo que los poderes públicos desobedecen sistemática y reiteradamente el imperativo constitucional.

Para llevar a cabo este trabajo, ahora me dispongo a seguir el método empleado por Manuel Gerpe y Mercé Barceló (2006), para quienes todo Estado que se jacte de seguir un sistema de federalismo judicial debe cumplir dos presupuestos y tres requisitos indispensables. Por un lado, el ordenamiento global del Estado debe ser plural y complejo en el que se encuentren estructurados, a partir del principio de separación de competencias, los ordenamientos central del Estado y los territoriales de las entidades territoriales dotadas de autonomía política legislativa; por el otro lado, el ejercicio de la potestad jurisdiccional debe estar ordenado en dos niveles o pedanaos: el escalón del derecho estatal y el del derecho propio de las entidades territoriales.

En ese mismo sentido, un federalismo judicial debe responder a los siguientes requisitos:

- 1) Tanto el Estado como las entidades territoriales deben tener competencias en la autonomía institucional en lo judicial (nombramiento de jueces propios, la organización del ejercicio de la jurisdicción y el gobierno de la judicatura).
- 2) Cada sistema judicial debe gozar de autonomía jurisdiccional (cada una de sus jerarquías debe agotar el pleno conocimiento de las causas que afectan a su derecho local).
- 3) Debe haber articulaciones entre el sistema federal y el federado que eviten las lagunas y solucionen las contradicciones que puedan suscitarse al aplicar el derecho por los órganos judiciales de las entidades federativas.

Con ese hilo conductor, el trabajo pretende estudiar si se llevan a cabo los presupuestos y requisitos señalados líneas arriba; así se podrá dilucidar si en México se sigue o no un sistema de federalismo

judicial. Asimismo, fuere el resultado que fuere, no obsta a los alcances de este trabajo hacer algunos señalamientos y observaciones tanto para mejorar el funcionamiento del sistema federal como para hacer un esbozo de su posible, pero irremediable, implementación en el Estado mexicano.

Dos destacados ministros de la SCJN coinciden en señalar que la agenda de la reforma del Estado debe incluir un profundo análisis del *nuevo federalismo*, en el cual deberá estar incluido el federalismo judicial. Genaro Góngora Pimentel propugna por un nuevo federalismo mexicano en el que se respete la descentralización, la delimitación de competencias y el fortalecimiento del Poder Judicial local y federal mediante su coordinación (2008, 1-5). Por su parte, José Ramón Cossío reflexiona acerca de la respuesta de las entidades federativas que, tras varios sexenios encaminados hacia la centralización, por fin se ha cuestionado la acumulación de funciones en la Federación (1998, 1-5).

Ambos juristas señalan en sus respectivos ensayos los problemas que han surgido en torno al federalismo judicial y sus posibles soluciones; sin embargo, parece que se trata de una discusión que apenas nace en la academia mexicana. En ese tenor, no pretendo repetir lo ya vertido en innumerables ocasiones por los estudiosos del federalismo mexicano, sino únicamente analizar la jurisdicción a la luz del federalismo judicial.

Como se señaló en la parte introductoria de este trabajo, la CPEUM establece en su artículo 40 que el pueblo mexicano se constituye en una República federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior.¹ Por medio de

¹ “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” (CPEUM, artículo 40).

esta fórmula tan simple, *prima facie* pareciera estar muy claro que el Estado mexicano se configura como un Estado federal. No obstante, como bien lo ha dicho Bruce Ackerman, se necesita de mucho más que un pedazo de papel para lograr que la primacía de una nación se convierta en una “realidad constitucional viviente” (2011, 29).

Para ello, es necesario entender la forma en la que se estableció el federalismo en México y cómo ha sido entendido por la SCJN. Asimismo, se debe analizar este federalismo en su relación y cercanía al modelo estadounidense, pues éste ha servido como una de las principales referencias no sólo para México, sino para el federalismo en general.

El federalismo mexicano tiene como origen principal el federalismo de Estados Unidos, lo cual no es de extrañar, pues el modelo estadounidense es reconocido como la primera organización territorial compleja que reúne los elementos característicos de lo que actualmente se entiende como Estado federal (Biglino 2007, 60). De hecho, se ha dicho que los primeros documentos constitucionales del México independiente se basaron en la Constitución federal estadounidense de 1787 y en la Constitución de Cádiz de 1812, tomando de la primera el modelo de Estado federal, mientras que la española dio origen al establecimiento de la religión oficial (Rabasa 2004, 9-13). El propio Manuel García-Pelayo (1991, 403) reconoce que la organización federal fue importada por México, si bien por necesidades reales, también por simple imitación.

Una vez consumada la independencia en 1821, contrariamente al surgimiento del Estado federal estadounidense, en el caso mexicano no eran varios estados los que surgían, sino uno unitario que se correspondía con el antiguo régimen colonial (Tena 2007, 109). Es ampliamente conocido que el federalismo mexicano tiene un origen distinto al estadounidense; mientras que el sistema federal de ese país es resultado de “una vinculación jurídico-política de Estados hasta entonces independientes”, el federalismo mexicano

es fruto de “una nueva estructura constitucional de un Estado hasta entonces unitario” (García-Pelayo 1991, 403).

De esta forma, el primer Constituyente (1822), disuelto por Iturbide y luego reinstalado el 7 de marzo de 1823, no logró su objetivo de elaborar la nueva Constitución, pero convocó a un segundo Constituyente (Rabasa 2004, 16), que inició sus labores el 5 de noviembre de 1823, y tras varios meses de trabajo expidió el 31 de enero de 1824 el Acta Constitutiva que estableció la forma federal en su artículo 5. Así las cosas, el Acta fue el primer documento en el que se plasmó el federalismo mexicano, engendrando, por tanto, a los estados (entidades territoriales), los cuales han seguido adoptando la forma de Estado federal cada vez que se ha restablecido el sistema federal (Tena 2007, 110).

Posteriormente, el 3 de octubre de 1824 se promulgó la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, que mantuvo la idea de federalismo consagrada previamente por el Acta Constitutiva de 1823. Esta Constitución mantuvo su vigencia hasta 1835, cuando una serie de levantamientos y pronunciamientos crearon una condición de caos, anarquía y desprestigio del federalismo, que tuvo como consecuencia la implantación de nueva cuenta de un Estado central que duró hasta 1847, cuando el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 restauró el federalismo en México, el cual fue reiterado por el Constituyente de 1857 y más tarde por la Constitución de 1917 que actualmente rige.

Es decir, tras haber perdido vigencia la Constitución de 1824, fue voluntad de los estados anteriormente conformados integrarse de forma federalista. Sin embargo, cualquiera que sea el origen histórico de una Federación, corresponde a la Constitución hacer el reparto de jurisdicciones. El federalismo mexicano nació, pues, de un pacto entre estados preexistentes, delegando una serie de facultades en el poder central, y reservándose las restantes (Tena 2007, 112-3).

Como se ha expuesto, el camino del federalismo mexicano ha sido largo y lleno de obstáculos, sin embargo, aún hoy en día se dice que se trata de un federalismo irreal que no se ha concretado en el sistema mexicano. En ese sentido, atendiendo a la metodología anunciada al inicio de este escrito, se buscará dilucidar si se cumplen los presupuestos y requisitos del federalismo judicial.

II. PRESUPUESTOS DEL FEDERALISMO JUDICIAL EN MÉXICO

ORDENAMIENTO PLURAL CONFIGURADO MEDIANTE EL PRINCIPIO DE COMPETENCIA

El reparto competencial se lleva a cabo de distinta manera en cada Constitución federal. Por lo general, estas constituciones tienen como común denominador otorgar al gobierno central la autoridad exclusiva para resolver las cuestiones que puedan afectar los intereses del país, dejando a los gobiernos locales el conocimiento de las relaciones privadas de sus habitantes (Tena 2007, 114).

El artículo 40 de la CPEUM, que consagra la forma federal, señala que la Federación está compuesta por estados libres y soberanos en lo concerniente a su régimen interior. Por su parte, el artículo 41 de la ley fundamental² establece que la soberanía del pueblo es ejercida por medio de los Poderes de la Unión en sus respectivas competencias, y por los estados en lo referente a sus regímenes interiores, atendiendo a las competencias señaladas por la Constitución federal y las locales, las cuales no pueden contradecir a la primera.

² “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal [...]” (CPEUM, artículo 41).

Los artículos mencionados líneas arriba coinciden con las bases de la doctrina del Estado federal. Las relaciones internacionales deben corresponder necesariamente al gobierno central, pues de tenerlas los gobiernos locales, la Federación dejaría de serlo para convertirse en una confederación. En ese sentido, si dentro de una Federación subsisten los estados como entidades con autonomía, en las relaciones internacionales éstos no existen, pues la soberanía exterior reside exclusivamente en el gobierno central (Tena 2007, 112-4).

Por otro lado, la CPEUM establece en su artículo 124³ el principio rector de la distribución de competencias, reservando para la Federación una lista de atribuciones y dejando para los estados aquéllas que no estén expresamente concedidas para el gobierno central.

La Constitución federal contiene un sistema que ciñe, en principio, a los poderes federales dentro de una zona perfectamente delimitada. La propia SCJN, al resolver la controversia constitucional 132/2006, promovida por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en contra del Congreso de la Unión por la supuesta invasión de esferas competenciales al legislar en materia de seguridad privada, ha sostenido que por medio del artículo 124 constitucional se

enfatisa la división y separación de las instancias de gobierno, pues cada una es autónoma dentro de su esfera, y ejerce sus poderes con independencia y exclusividad, con la salvedad de las competencias atribuidas por la Constitución directamente a los Municipios. Por ello, no mantienen entre sí relación alguna de supra o subordinación, sino estrictamente de igualdad y yuxtaposición (Controversia constitucional 132/2006).

³ “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados” (CPEUM, artículo 124).

Sin embargo, es la propia ley fundamental la que establece en el artículo 73, fracción XXX, una excepción o, más bien, un obstáculo al pleno desarrollo del federalismo en el sistema jurídico mexicano. Este precepto concede, mediante las llamadas facultades implícitas, la posibilidad de que los poderes federales puedan ejercer atribuciones que en términos generales, de acuerdo con el rígido sistema del artículo 124, deberían pertenecer a los estados. Estas facultades son aquellas que el Poder Legislativo puede concederse a sí mismo o a cualquiera de los otros poderes federales como medida necesaria para ejercer alguna de las facultades explícitas. En México, el excesivo uso de las facultades implícitas ha desencadenado, en muchas ocasiones, una especie de evolución del federalismo al centralismo (Tena 2007, 114-8).

Queda claro, pues, que al menos desde el análisis del marco constitucional mexicano se está ante un ordenamiento plural configurado mediante el principio de competencia. Sin embargo, en la práctica aún dista mucho para funcionar plenamente. Más aún,

[...] en la propia Constitución encontramos además de las facultades expresamente atribuidas a la federación [art. 73], las siguientes: facultades federales implícitas [art. 73, fracción XXX]; facultades atribuidas a las entidades federativas, expresa o tácitamente [art. 116, fracción IV]; facultades prohibidas a la federación [art. 24, párrafo 2]; facultades prohibidas a las entidades federativas, absoluta [art. 117] y relativamente [art. 118]; facultades coincidentes; facultades coexistentes; facultades de auxilio [art. 120], y facultades que emanan de la jurisprudencia, todo lo cual hace más complejo su entendimiento (Carpizo 1972, 480-8).

El alto Tribunal mexicano ha reconocido la existencia de diversos órdenes jurídicos que conforman el Estado: el federal, el local

o estatal, el municipal, el del Distrito Federal y el constitucional (Tesis jurisprudencial 136/2005).⁴ Aunque, como se puede advertir, la competencia del Poder Judicial de la Federación abarca tanto el orden constitucional como el federal.

La CPEUM instaura un sistema de distribución de competencias entre los órdenes central y regional, lo que supone que ambos sean de idéntica jerarquía, por lo que ninguno puede prevalecer sobre el otro, sino que encima de ambos se encuentra la Constitución federal. No obstante, al establecer el Constituyente la fórmula de prevalencia del derecho federal sobre el local, genera la duda de si un sistema como éste es contrario a los postulados del federalismo (Tena 2007, 124).

POTESTAD JURISDICCIONAL EJERCIDA EN DOS NIVELES

El sistema judicial mexicano se encuentra estructurado en una dualidad jurisdiccional: la federal y la local. Al menos teóricamente, ello supone que la potestad jurisdiccional es ejercida en dos niveles, los cuales son independientes uno del otro (Bustillos 2010, 1).

⁴ “ESTADO MEXICANO. ÓRDENES JURÍDICOS QUE LO INTEGRAN. De las disposiciones contenidas en los artículos 1, 40, 41, primer párrafo, 43, 44, 49, 105, fracción I, 115, fracciones I y II, 116, primer y segundo párrafos, 122, primer y segundo párrafos, 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se advierte la existencia de cinco órdenes jurídicos en el Estado Mexicano, a saber: el federal, el local o estatal, el municipal, el del Distrito Federal y el constitucional. Este último establece, en su aspecto orgánico, el sistema de competencias al que deberán ceñirse la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal, y corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como Tribunal Constitucional, definir la esfera competencial de tales órdenes jurídicos y, en su caso, salvaguardarla.

Controversia constitucional 14/2001. Municipio de Pachuca de Soto, Estado de Hidalgo. 7 de julio de 2005. Unanimidad de diez votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarías: Mariana Mureddu Gilibert y Carmina Cortés Rodríguez. El Tribunal Pleno el once de octubre en curso, aprobó, con el número 136/2005, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a once de octubre de dos mil cinco”.

El sistema judicial mexicano se encuentra constituido de tal forma que la potestad jurisdiccional está ordenada en dos niveles bastante delimitados.

Por un lado, en el nivel federal se tiene, por mandato del artículo 94 de la CPEUM, que el Poder Judicial de la Federación se deposita en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Electoral, los tribunales colegiados y unitarios de circuito y en los juzgados de distrito. Este mismo precepto define la composición de la SCJN y los demás órganos jurisdiccionales, así como la organización administrativa del Poder Judicial federal y la duración de sus titulares en el cargo.

Por otro lado, los artículos 103 y 107 constitucionales regulan las competencias de los tribunales de la Federación respecto al juicio de amparo contra actos y normas.

Sin embargo, a fin de delimitar los ámbitos de conocimiento de los tribunales federales, el precepto más importante es el 104 de la norma suprema, el cual da una lista de las materias que conforman las competencias de la jurisdicción federal. En ese sentido, se dice que son materia federal:

- 1) Los procedimientos relacionados con delitos del orden federal.
- 2) Las controversias del orden civil o mercantil que se susciten en el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano (cuando sólo se afecten intereses particulares, a elección del actor, podrán conocer de ellas los jueces y tribunales del orden común).
- 3) Los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo a que se refieren las fracciones XXIX-H del artículo 73 y IV, inciso e, del artículo 122 de la Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes.
- 4) Las controversias que versen acerca del derecho marítimo.

- 5) Las controversias en que la Federación fuese parte.
- 6) Las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, que serán del conocimiento exclusivo de la SCJN.
- 7) Las controversias que surjan entre un estado y uno o más vecinos de otro.
- 8) Los casos concernientes a miembros del Cuerpo Diplomático y Consular.

Asimismo, el artículo 106 constitucional concede en favor del Poder Judicial de la Federación el conocimiento y resolución de las controversias que, por razón de competencia, se susciten entre los tribunales federales, entre éstos y los estatales o del Distrito Federal, entre los de un estado y los de otro, o entre los de un estado y los del Distrito Federal.

Por otro lado, en el artículo 99 constitucional se encuentran plasmados los principios y competencias con base en los cuales se rige la actividad del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). En ese tenor, el Tribunal es la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral (a excepción de la SCJN, que es la autoridad encargada de ejercer el control de constitucionalidad abstracto en la materia mediante la acción de inconstitucionalidad) y es el encargado de velar por la constitucionalidad y legalidad de los actos relacionados con el proceso electivo a nivel federal, y en muchos casos, como se verá más adelante, incluso en el ámbito local.

Como se aprecia en los párrafos que anteceden, el Poder Judicial de la Federación tiene una serie de competencias perfectamente delimitadas, las cuales parecen ser acordes con el modelo de federalismo judicial, pues básicamente se incardinan en la defensa de la Federación y en cuestiones que por su naturaleza no afectan al ciudadano en su actividad particular, sino más bien al Estado central.

Respecto del nivel local, las entidades federativas tienen constitucionalmente asignadas una serie de competencias que permiten delimitar las funciones de la jurisdicción mexicana en dos niveles, lo cual permite que se cumplan los presupuestos básicos del federalismo judicial.

El artículo 116 de la CPEUM establece la división de poderes de los estados de la Federación, que concede a éstos la facultad de regular libremente en sus constituciones particulares la estructura judicial que más les convenga. Sin embargo, dichos ordenamientos deben obedecer ciertos lineamientos, tales como:

- 1) Garantizar la independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones.
- 2) Establecer las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de los funcionarios del Poder Judicial.
- 3) Seguir, en el caso de los nombramientos de los magistrados de los poderes judiciales locales, los mismos requisitos que la Constitución exige para los ministros de la SCJN.
- 4) Los magistrados y jueces locales durarán en su cargo el tiempo que señalen las constituciones locales, podrán ser reelectos y si, lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las constituciones locales y sus leyes.
- 5) Las remuneraciones de los magistrados y jueces no podrán ser reducidas durante su encargo.

Por su parte, la fracción IV, del artículo 116 referido, se encarga de regular la jurisdicción electoral de los estados, ordenando a las entidades federativas a que en sus constituciones y leyes establezcan un sistema de medios de impugnación que salvaguarde la legalidad de los actos y resoluciones electorales. Mientras que la fracción V del mismo artículo permite a los estados instituir tribunales contencioso-administrativos y establecer los recursos pertinentes para combatir las resoluciones de éstos.

Así las cosas, desde un punto de vista basado en el texto constitucional, tal como lo hizo el jurista persa, todo pareciera claro: México cuenta con una jurisdicción coherente con el modelo de federalismo judicial; sin embargo, lo cierto es que en la práctica se suscitan dos grandes problemas que, desde una óptica personal, como se analizará más adelante, pueden ser contradictorios frente al federalismo judicial. Se trata, en primer lugar, del juicio de amparo, que ha alcanzado tanta relevancia que parece poder federalizar cualquier asunto; y en segundo lugar, la figura jurisprudencial del *per saltum*, que en materia electoral parece asumir, en detrimento de los tribunales locales, las competencias que originalmente pertenecían a la jurisdicción de los estados.

III. REQUISITOS DEL FEDERALISMO JUDICIAL EN MÉXICO

COMPETENCIAS DIVIDIDAS EN MATERIA DE AUTONOMÍA INSTITUCIONAL EN LO JUDICIAL

Como ya se dijo, el sistema judicial mexicano se encuentra caracterizado por una dualidad jurisdiccional: la federal y la local. Ambas jurisdicciones tienen constitucionalmente asignadas unas competencias, además de autonomía e independencia, lo que permite dar por cumplido el requisito de la división de las competencias en materia de independencia institucional.

Se tiene, por un lado, a la Constitución federal que establece un engranaje jurisdiccional autónomo, al menos teóricamente, entre los ámbitos federal y local. El artículo 94 constitucional da vida al Consejo de la Judicatura Federal, que es el órgano de administración del Poder Judicial. Este consejo se encarga de determinar la organización y estructura de los tribunales y juzgados federales.

Por otro lado, el artículo 94 señala que los ministros de la SCJN durarán en su cargo 15 años, y establece los procedimientos necesarios para su remoción y la garantía del derecho a un haber por retiro. Mientras que el artículo 95 enumera los requisitos necesarios para ser electo ministro de la Suprema Corte. Por otra parte, el artículo 96 constitucional regula el procedimiento para la elección de los ministros de la SCJN, mientras que el relativo 96 hace lo propio respecto de los nombramientos de los magistrados y jueces federales.

El artículo 97 constitucional regula todo lo referente al Poder Judicial. Respecto de los magistrados y jueces federales, el Consejo de la Judicatura Federal es el encargado de nombrarlos con base en criterios objetivos y de acuerdo con los requisitos y procedimientos que las leyes de la materia establezcan. Es importante destacar que la SCJN tiene plena libertad para nombrar y remover a su secretario y demás funcionarios y empleados; igualmente gozan de esa libertad los magistrados y jueces, siempre y cuando se respete lo establecido por la ley respecto de la carrera judicial.

De acuerdo con el artículo 100 de la ley fundamental, el Consejo de la Judicatura Federal es un órgano del Poder Judicial con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones. Se integra por siete miembros y, de ellos, uno será el presidente de la SCJN, quien también lo será del Consejo; hay tres consejeros designados por el Pleno de la Corte, por mayoría de cuando menos ocho votos, de entre los magistrados de circuito y jueces de distrito; y hay dos consejeros designados por el Senado y uno por el presidente de la República.

Ahora bien, la Suprema Corte elaborará su propio presupuesto mientras que el Consejo de la Judicatura lo hará para el resto del Poder Judicial. Tanto la cuestión presupuestaria como la administrativa hacen que la Corte se encuentre independiente del resto del Poder Judicial de la Federación. En ese sentido, de acuerdo con el artículo 99, párrafo 10, de la CPEUM, el TEPJF propondrá su

presupuesto al presidente de la SCJN para su inclusión en el proyecto de presupuesto del Poder Judicial de la Federación, y tendrá, en todo caso, la facultad de expedir su reglamento y los acuerdos generales que sean necesarios para su correcto funcionamiento.

A su vez, el artículo 116 constitucional regula la estructura que deberán adoptar las constituciones locales respecto de la forma del Poder Judicial local. Establece unos parámetros mínimos que deben ser respetados por las normas fundamentales estatales en relación con la independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones, así como los requisitos que deben reunir para ser elegidos. Se deja libertad a los estados para determinar el tiempo que durará el encargo de los magistrados, pero debiendo en todo momento respetar el principio de ratificación e inamovilidad que también opera a favor de sus homólogos federales. Al igual que sus pares federales, la remuneración no podrá ser reducida durante su encargo.

Como se puede ver, en México existe una delimitación y separación de las competencias referentes a las garantías de autonomía institucional de los distintos ámbitos jurisdiccionales. Ello es un gran inicio, sin embargo, es necesario dotar de contenido a los mandatos constitucionales referidos y fortalecer la autonomía institucional del Poder Judicial de los estados no sólo frente a la Federación, sino también frente al resto de los poderes locales, e incluso los fácticos que día con día se ven más robustecidos.

AUTONOMÍA JURISDICCIONAL Y EXISTENCIA DE MECANISMOS PARA SOLUCIONAR CONTRADICCIONES

En este apartado, he decidido estudiar los dos requisitos restantes. Esto es, tanto el relativo a la autonomía jurisdiccional de la Federación y los entes territoriales como el referente a la existencia de

articulaciones entre el sistema central y los subsistemas territoriales, para evitar lagunas y solucionar contradicciones. Ello en virtud de que guardan estrecha vinculación, pues, como se verá a continuación, existen en forma coetánea.

Así las cosas, uno de los requisitos más importantes que debe cumplir un sistema judicial para poder jactarse de federalista es que los ámbitos federal y local gocen de autonomía jurisdiccional.

En Estados Unidos de América, a principios de 1970 se dio una serie de cambios en el Tribunal Supremo a raíz del nombramiento de Warren Burger para suceder a Earl Warren como *chief justice*. Estos cambios alarmaron a los grupos protectores de los derechos civiles, que creyeron que el *Tribunal Burger* iba a ser menos garantista que el *Tribunal Warren*. De esta forma, los grupos de defensa de los derechos civiles encontraron en los tribunales locales un medio alternativo para salvaguardar los derechos. Este fenómeno, al que se ha llamado nuevo federalismo judicial, supuso que los tribunales de las entidades utilizaran las cartas de derechos estatales para otorgar una protección más alta que la que ofrecía el *Bill of rights* federal (Tarr 2006, 40-3).

Sin embargo, ¿por qué funcionó en los Estados Unidos esta nueva visión del federalismo judicial? Pues bien, la respuesta es sencilla pero trascendental.

En la interpretación de las cartas de derechos estatales, los jueces locales no se encuentran obligados a seguir las interpretaciones de los tribunales federales, incluso cuando se trate de preceptos formal o sustancialmente idénticos, ya que los estados son los intérpretes últimos de sus constituciones locales y simplemente pueden o no estar de acuerdo con la interpretación hecha por la jurisdicción federal. Si bien el Tribunal Supremo podría revisar resoluciones estatales, en la práctica únicamente una pequeña porción llega a la jurisdicción federal. De esta forma, desde el punto de vista teórico,

en el sistema americano de protección de derechos el nivel federal proporciona la base, el mínimo constitucional, asegurando la protección de los derechos fundamentales, mientras que la protección estatal se construye sobre esta base, proporcionando una protección adicional (Tarr 2006, 40-3).

Como se puede observar, el federalismo judicial en Estados Unidos supone una mayor autonomía de la jurisdicción constitucional local; en este caso fue consecuencia del miedo de la ciudadanía de ver en la interpretación del Tribunal Supremo (presidido por W. Burger) una reducción a la protección a los derechos fundamentales, en comparación con la bonanza garantista que ofreció el Tribunal cuando lo presidía Earl Warren. Ello dotó de autonomía jurisdiccional a los tribunales estatales, lo que les permitió apartarse libremente de la doctrina de la jurisdicción federal.

Ahora bien, pareciera que con ello el derecho federal pierde fuerza, pero no es así; simplemente se está llevando a cabo en su máximo esplendor el federalismo judicial. Al estar delimitadas las materias que constituyen la competencia federal y las que pertenecen al ámbito estatal, cada sistema judicial adoptará la resolución final y determinante en su esfera competencial. En este sentido,

cuando los casos que conocen los tribunales estatales afectan a cuestiones de derecho federal, los tribunales estatales están obligados a dar preferencia al derecho federal cuando ambos entran en conflicto y a interpretarlo de conformidad con las sentencias vinculantes del Tribunal Supremo de Estados Unidos (Tarr 2006, 64).

Uno de los mayores obstáculos para alcanzar un verdadero federalismo judicial es la existencia de tradiciones centralistas del Poder Judicial federal. En ese tenor, es indispensable devolver a los

tribunales locales las competencias que a lo largo del tiempo se les han ido arrebatando, y concentrarse en intervenir exclusivamente en cuestiones que afecten el ámbito de la Federación como tal, y no de los estados como entes territoriales autónomos (Hernández 2003, 229). Es necesario alcanzar una descentralización de la justicia y permitir que los tribunales locales sean los intérpretes de las leyes estatales y los garantes de la CPEUM (Pelayo 2005, 211).

Como se mencionó en los párrafos precedentes, considero que el federalismo judicial mexicano sufre de dos problemas que obstaculizan su correcto funcionamiento. Se trata, en primer lugar, del juicio de amparo, que hoy en día constituye uno de los mecanismos de protección de los derechos fundamentales más certero en el sistema mexicano; sin embargo, ha adquirido tanta fuerza que parece poder federalizar cualquier asunto. En segundo lugar, el otro problema que actualmente se presenta es la implementación jurisprudencial del *per saltum* en la jurisdicción electoral, que muchas veces invade las competencias que originalmente pertenecían a los estados.

A continuación se analizarán ambos casos.

El problema del federalismo judicial en la jurisdicción constitucional (genérica)

Como se ha referido, el primer problema que se suscita en el marco del federalismo judicial es la evolución jurisprudencial que ha tenido en México el juicio de amparo. Este mecanismo de protección constitucional parece haberse empoderado de tal forma que hoy en día en el Poder Judicial se erige como una tercera instancia capaz de conocer de casi cualquier causa, incluso de aquellas que no atañen a la Federación.

Al respecto, si bien la SCJN decidió en 1990 no intervenir en cuestiones de constitucionalidad local, mientras no se afectara a la

CPEUM, dejó a los tribunales estatales la obligación de crear mecanismos de defensa para sus constituciones particulares (León 2005, 532). Lo cierto es que, como se verá a continuación, la propia Corte ha utilizado como “cajón de sastre” la figura del juicio de amparo para otorgarse a sí misma la facultad de revisar la constitucionalidad y legalidad de cualquier resolución de los tribunales locales.

En un principio, entre 1861 y 1869 se suscitaron diversos casos en los que los justiciables solicitaron la intervención del Poder Judicial federal para impugnar resoluciones del local.

En ese orden de ideas, en enero de 1869, la Primera Sala del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, fungiendo como tribunal de circuito, negó el amparo a Domingo Benítez en contra de una sentencia que lo condenaba a muerte por los delitos de robo, homicidio y heridas. En la sentencia de mérito se refirió que no era posible abrir el juicio, porque éste únicamente versaba acerca de la apreciación legal que se debía hacer del delito. De esta forma, el argumento del Tribunal Superior de Justicia refería que el amparo no procede en contra de la forma en que los jueces fundan y motivan sus sentencias; es decir, la justicia federal no está legitimada para conocer la manera en que los jueces locales aplican la ley (Caballero 2006, 613-4).

Posteriormente, como bien señala José Antonio Caballero Juárez (2006, 614), el 20 de enero de 1869 se publicó la segunda Ley de Amparo, en la cual se estableció, entre otras particularidades, la improcedencia del juicio de amparo en negocios judiciales. De esta forma, la nueva ley, que tuvo su origen legislativo en la iniciativa presentada por el ministro de Justicia, Ignacio Mariscal, señaló en su exposición de motivos que

hoy los juicios de amparo amenazan volverse una cuarta instancia, inevitable en cada pleito civil o criminal, no sólo para revisar la sentencia principal o ejecutoria, sino hasta las decisiones incidentales (Caballero 2006).

No obstante lo anterior, la nueva legislación pronto se vio inmersa en una mutación debido a la interpretación de la SCJN. El 29 de abril de 1869, el alto Tribunal dictó una resolución mediante la cual modificó un auto de un juez de distrito por el que se desechara el amparo interpuesto en contra de actos del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Sinaloa. Dicho asunto fue conocido por la academia como el amparo Vega, llamado así por el nombre del promovente.

En el caso, Miguel Vega se dolía del actuar del Tribunal Superior de Sinaloa por haberle impuesto una pena de suspensión, por un año, del ejercicio de su cargo de juez. Todo parecía indicar que el juez de distrito había desechado la demanda de amparo, en acatamiento a la prohibición contenida en la Ley de Amparo, respecto de la procedencia del juicio de garantías en contra de negocios judiciales. Sin embargo, el 20 de julio de 1869 la SCJN decretó la apertura del juicio, pues

oponerse a ella es tanto como resistir a la justicia, y discutirlo es tanto como disputar al Poder Judicial de la Federación el ejercicio de sus legítimas facultades, lo cual en ningún caso se debe tolerar (Caballero 2006, 617-8).

Como se puede advertir, en este caso, la Suprema Corte decidió no acatar la legislación ordinaria, pues optó por admitir el amparo interpuesto por Miguel Vega, a pesar de que se trataba de un negocio judicial. Este precedente marcó un cambio jurisprudencial en la jurisdicción constitucional mexicana, lo que originó la apertura del juicio de amparo a los casos en los que se impugnaran actos de las autoridades judiciales de los estados de la Federación.

Más tarde, el 1 de julio de 1878, la SCJN resolvió el denominado amparo Rosales. En este asunto, el quejoso sostenía que el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Puebla había vulnerado

el artículo 14 constitucional por falta de aplicación exacta de la ley. En ese tenor, el juez que conoció el juicio de amparo determinó admitirlo a trámite y, posteriormente, declararlo fundado. Más tarde, la Corte conoció el juicio de amparo, en el que se resolvió que dicha instancia podía protegerlo por la inexacta aplicación de un precepto, pero no podía hacerlo cuando la controversia giraba en torno a la interpretación de la norma. Ignacio Luis Vallarta emitió voto particular, en el que refirió que la sentencia aprobada por la mayoría de sus pares era contraria a la soberanía de los estados y generaba que la jurisdicción local fuera absorbida por la federal (Caballero 2006, 622-3).

Al respecto, Emilio Rabasa (2000, 78) ha criticado la postura de Vallarta, pues, a su juicio, la soberanía reside en el Estado-nación y no en las entidades que lo conforman y se encuentran sometidas a las determinaciones de la “suprema voluntad federal” contenidas en la Constitución. Para Rabasa (2000, 82-3),

[...] si todos los actos de las autoridades del ramo en los [e]stados, son revisables por los jueces federales, y anulables por estos, cuando a su modo de ver aquéllos no se ajustan exactamente a las leyes del Estado mismo; si con el criterio vago e incierto de la recta aplicación de las leyes y el cumplimiento de la justicia, la Corte Suprema tiene facultad para revocar todos los fallos de los jueces locales, la administración de justicia en los Estados es, de hecho federal, por más que dejen hipócritamente a cargo de aquéllos las primeras instancias de los juicios.

Para concluir con esta breve referencia a la doctrina jurisdiccional en materia de la procedencia del amparo como una nueva instancia, está el denominado amparo Larreche. En este caso, el actor sostenía nuevamente la inexacta aplicación de la ley.

Al respecto, Ignacio L. Vallarta reiteró su posicionamiento, agregando que “la debilidad de los tribunales estatales sujetos a las presiones electorales, los bajos sueldos de los magistrados, y otros factores, eran elementos que influían en sus decisiones” (Rabasa 2000, 624-5). Finalmente, en 1882 fue restablecida la casación civil como recurso extraordinario procedente mediante el amparo.

Como se ha visto, desde 1869 la Suprema Corte ha sostenido que el juicio de amparo directo es procedente en contra de las sentencias de los tribunales estatales dictadas en la aplicación de la ley local, convirtiéndose el Poder Judicial federal en revisor de todos los actos de las autoridades judiciales de los estados (Hernández 2003, 234). En aquella ocasión, esta interpretación tuvo una justificación real y coherente con el entorno geopolítico de la época; sin embargo, hoy en día no hay una razón plausible para tal intervencionismo.

En ese sentido, la aparición de un sólido centralismo judicial y la desconfianza de los tribunales locales hicieron que la finalidad del juicio de amparo se deformara, ya que paulatinamente éste se fue transformando en una especie de instancia universal en la que deben culminar todos los juicios del ordenamiento jurídico mexicano, incluso aquellos en los que no se plantearan cuestiones de constitucionalidad (Mijangos 2011, 409).

El llamado amparo judicial o amparo-casación produjo una paulatina centralización de la justicia hasta alcanzar un grado importante en los albores de la Constitución de 1917. Así las cosas, el amparo judicial, que posteriormente fue denominado amparo directo, tal como hoy se conoce, fue establecido por el Constituyente queretano como

un instrumento de carácter federal para impugnar las resoluciones locales emitidas por los órganos judiciales (y posteriormente también contra las resoluciones dictadas por los

órganos administrativos), con el fin de que el juzgador federal ejerciera la función de revisar ('casar') dichas resoluciones locales y modificarlas cuando considerara que eran 'erróneas' (Bustillos 2010, 4).

En este último rubro, la SCJN, tras toda una vida constitucional, ha modificado su jurisprudencia para dotar de efectividad el mandato del artículo 133 por el que los jueces federales y estatales deben obedecer a la norma fundamental mexicana. En ese sentido, la Suprema Corte determinó el pasado 12 de julio de 2011,⁵ por una mayoría de siete votos a favor, que todos los jueces de la República deben ejercer el control de convencionalidad y de constitucionalidad; en otras palabras, se está ante una modificación jurisprudencial sin precedentes, y el sistema jurisdiccional mexicano se basará, en lo sucesivo, en el control difuso.

Durante el año 2000, la SCJN determinó, al resolver la controversia constitucional 16/2000, que la reforma de la Constitución del Estado de Veracruz, mediante la cual se otorga a la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado la facultad de conocer y resolver el juicio de protección de derechos humanos, no invadía la esfera de atribuciones de los tribunales federales, pues con dichas atribuciones la Sala únicamente se limitaría a salvaguardar los derechos humanos que establece la Constitución local. En ese sentido, no se violenta la esfera competencial de la Federación, en tanto la

⁵ Versión taquigráfica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del 12 de julio de 2011. Véase. Consulta a trámite. Expediente Varios 912/2010, relativo a la instrucción ordenada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la resolución de siete de septiembre de dos mil diez dictada en el expediente Varios 489/2010, relacionado con la sentencia emitida el 23 de noviembre de 2009 por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso 12.511 Rosendo Radilla Pacheco contra los Estados Unidos Mexicanos.

Sala local se limita únicamente a proteger los derechos humanos que la ley fundamental particular protege (Tesis XXXIII/2002).⁶

⁶ “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 INVADE 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 federativa; 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.

Controversia constitucional 16/2000. Ayuntamiento del Municipio de Córdoba, Estado de Veracruz. 9 de mayo de 2002. Mayoría de cinco votos. Ausentes: Genaro David Góngora Pimentel y Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Disidentes: Juan Díaz Romero, José Vicente Aguinaco Alemán, Humberto Román Palacios y Juan N. Silva Meza. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano; en su ausencia hizo suyo el asunto Mariano Azuela Güitrón. Secretarios: Eduardo Ferrer Mac Gregor Poisot y Andrea Zambrana Castañeda.

En aquella ocasión, la Suprema Corte entendió que la existencia de una Sala Constitucional incrustada en un Tribunal Superior de Justicia, al conocer de procedimientos de tutela de derechos consagrados en la Constitución particular, lejos de invadir la esfera de atribuciones de los poderes federales, ejercía el pleno goce de sus competencias atribuidas por la CPEUM. Visto lo anterior, se puede llegar a la conclusión de que el federalismo judicial en México se encuentra en vía de consolidación; sin embargo, como se verá más adelante, es una ardua labor en la que todavía queda mucho por hacer.

El caso más significativo del federalismo judicial en materia de control constitucional llegó a la SCJN en 2010, por medio de la contradicción de tesis número 350/2009, suscitada entre diversos tribunales colegiados del Séptimo Circuito.

Por un lado, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito, al resolver una serie de juicios de amparo directo, determinó la improcedencia de los juicios de garantías contra las sentencias dictadas por la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz por motivo del juicio de protección de derechos humanos (tesis 1). En estos casos, el Segundo Tribunal Colegiado sostuvo su decisión argumentando que:

[...] 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

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy seis de agosto en curso, aprobó, con el número XXXIII/2002, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación no es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a seis de agosto de dos mil dos.”

de la impugnación de dichas sentencias, sin que ello implique una denegación de justicia, pues se trata del reconocimiento y respeto 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 (Tesis VIII. 2º.A.22 K., 762).

Por otro lado, diversos tribunales colegiados de circuito en materia civil y administrativa del Séptimo Circuito (y uno auxiliar de la Cuarta Región), al resolver distintos juicios de amparo directo, estimaron la procedencia de dicho juicio en contra de las sentencias dictadas por la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz dentro del juicio de protección de derechos humanos (tesis 2).

Finalmente, el Pleno de la SCJN determinó que sí es procedente el juicio de amparo directo en contra de las resoluciones de la Sala Constitucional de Veracruz al resolver el juicio de protección de derechos humanos. De esta forma, el Pleno de la Corte concluyó que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el siguiente criterio:

AMPARO DIRECTO. PROCEDE CONTRA LAS SENTENCIAS DE LA SALA CONSTITUCIONAL DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE VERACRUZ, EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS, SALVO TRATÁNDOSE DE CUESTIONES ELECTORALES. De los artículos 107, fracciones III y V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 158 de la Ley de Amparo, se advierte que el juicio de amparo directo procede contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que ponen fin al juicio, dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo que pertenezcan a cualquier orden jurídico parcial —federal, local, del Distrito Federal o municipal—, ya que estos tribunales derivan del orden jurídico

constitucional y, por ende, se encuentran subordinados a él. En consecuencia, el juicio de garantías en la vía directa procede contra las sentencias dictadas en un juicio de protección de derechos humanos por la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz por tratarse de un tribunal judicial, lo que se corrobora desde una perspectiva formal por lo previsto en los artículos 56 y 64, fracción I, de la Constitución Política de dicha entidad; máxime, que si bien el federalismo constitucional autoriza que las constituciones locales amplíen el nivel de protección de los derechos humanos, lo cual implica la posibilidad de que no exista coincidencia entre lo previsto en la Constitución General y las constituciones locales acerca de ese aspecto, 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 Ley Fundamental, pues el orden jurídico local está supeditado al constitucional, lo que busca garantizarse tratándose de esos fallos a través del juicio de amparo directo. Por ello, los Tribunales Colegiados de Circuito, lejos de actuar como jueces del orden jurídico federal, funcionan como jueces de la Constitución General de la República en ese supuesto, salvo la materia electoral, la cual está sujeta a un sistema de regularidad constitucional especializado (Jurisprudencia P./J. 68/2010).

La sentencia de la SCJN utiliza la teoría del diálogo constitucional para justificar su interpretación. Sostiene, pues, que los derechos humanos reconocidos en el ordenamiento local, al estar dotados de instrumentos de garantía, fomentan el diálogo de su significación entre los intérpretes supremos de cada uno de los órdenes jurídicos, lo cual impulsa la participación de las entidades federativas en el diseño del sistema constitucional en su conjunto.

Esta idea del diálogo es errónea, pues en realidad la teoría del diálogo constitucional implica que la justicia constitucional deje de ser un poder omnímodo y

pase a ser un colaborador más en la construcción del significado constitucional, que si bien hace aportaciones significativas al sistema a través de medidas coercitivas y comunicativas, no debe pretender apropiarse del sentido de la Constitución. [...] la teoría del diálogo considera que el juez es parte de un proceso racional y comunicativo en el que escucha y a la vez responde. Ni los jueces son el único intérprete ni su interpretación es indiscutible (Niembro 2012).

Parece que la resolución de la Suprema Corte, lejos de generar un intercambio de razones en un plano de igualdad, hace que prevalezca la suya ante las del resto de operadores jurídicos. No pretendo hacer un análisis dialógico de la sentencia comentada, ni justificar una u otra postura mediante el diálogo, simplemente pretendo mostrar que los argumentos empleados por la Corte no son los más adecuados.

El otro argumento de peso que utiliza la sentencia se encuentra íntimamente ligado con el otro requisito del federalismo judicial (existencia de articulaciones entre el sistema central y los subsistemas territoriales para evitar lagunas y solucionar contradicciones). Sostiene la SCJN que procede el juicio de amparo en contra de las resoluciones de las salas constitucionales locales, pues por medio de ese proceso los tribunales de circuito y la Suprema Corte van a garantizar que la interpretación de los derechos humanos del orden jurídico local no afecte al contenido esencial de las garantías individuales del orden constitucional al que se encuentran supeditados.

Pareciera que la SCJN se ve obligada a elegir, por un lado, cumplir con el requisito de la autonomía jurisdiccional y, por el otro,

sostener la existencia de mecanismos para evitar contradicciones. Sin embargo, como se verá al final de este apartado, no son cuestiones que necesariamente se encuentren pivotando en las antípodas.

A este respecto, Genaro Góngora y José Ramón Cossío, de quienes en páginas precedentes se dijo que comparten la preocupación por alcanzar una plenitud en el federalismo mexicano, se muestran escépticos respecto a la idoneidad de los instrumentos de tutela de derechos fundamentales en el ámbito local. Por su parte, Góngora sostiene (2008, 5-6) que en países como México

las entidades federativas gozan de autonomía, pero pertenecen a un sistema unificado, ya que algunas resoluciones y las jurisprudencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación les son obligatorias. En consecuencia, proponer un amparo local como tal implicaría la imposibilidad de unificar la jurisprudencia con el agravamiento de la inseguridad jurídica que esto podría arrojar.

Mientras que Cossío (1998, 4-5), dejando entreabierta la puerta para discutir el tema, aduce que

[a]dmitir de plano la solución propuesta por los tribunales superiores para la creación de cortes estatales de control de constitucionalidad, significa desmembrar la unidad del control constitucional y dar cabida, por ende, a la posibilidad de que la Constitución adquiriera tantos sentidos como cortes locales existan, y a denegar justicia hasta alcanzar una justa compensación federal. El asunto, como se ve, no es en ningún caso sencillo, de ahí que convenga introducirlo desde ahora a la agenda de las discusiones de lo que se ha dado en llamar el nuevo federalismo.

Genaro Góngora ya no pudo participar en las discusiones de la contradicción de tesis 350/2009, pues ésta fue resuelta el 6 de mayo de 2010, es decir, cinco meses después de haber terminado su mandato como ministro del alto Tribunal. Sin embargo, José Ramón Cossío sí participó en el análisis de esta contradicción y llegó a la conclusión, junto con la mayoría de los ministros, que es procedente el juicio de amparo directo en contra de las resoluciones de los tribunales estatales que ponen fin a un procedimiento judicial.⁷

En realidad, la preocupación de ambos ministros de la Corte es fundamentada y compartida por quien escribe estas líneas; de hecho, encuentra su principal anclaje en la Constitución federal. De acuerdo con el artículo 94 de la CPEUM y los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo, la jurisprudencia de la SCJN es obligatoria para todos los órganos jurisdiccionales, tanto federales como locales.⁸

⁷ En ese sentido, el ministro Cossío Díaz dijo: “[...] hay una sentencia de este tribunal que resolvió sus medios de impugnación ¿cabe o no cabe el amparo directo contra ella? Pues necesariamente sí, tendríamos que hacer una excepción a la fracción I, del 103, prácticamente al 107, etcétera, para decir por qué razón una sentencia de última instancia, de un tribunal local que está revisando la Constitución local, no es impugnable en juicio de amparo directo. Yo no encuentro que haya ninguna posibilidad de excepción y creo que es muy buena la razón que da al final, lo que estamos haciendo es una aplicación del orden total o constitucional, connacional o como le queramos llamar, de acuerdo con las distintas denominaciones, y me parece que no se da esta situación. Lo que dice el ministro Aguirre es un problema distinto: ¿tú, Tribunal Colegiado, eres competente para revisar la violación de los preceptos de la Constitución de Veracruz? Pues no, eso lo hace el Tribunal de Veracruz, pero sí soy competente para revisar las violaciones que pudieran haberse cometido por el Tribunal de Veracruz al dictar una sentencia en contra de algún derecho fundamental. Yo creo que es contra esa segunda posibilidad contra lo que se está declarando incompetente el Colegiado, y ahí es donde yo sí creo que nos rompería toda la estructura de un orden nacional”. (SCJN 2010a).

⁸ “Artículo 94.- [...] La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los Tribunales del Poder Judicial de la Federación y los Plenos de Circuito sobre la interpretación de la Constitución y normas generales, así como los requisitos para su interrupción y sustitución” (CPEUM, artículo 94, 2013).

Sin embargo, uno de los problemas más serios al resolver esta contradicción de criterios radica en el trato que se le sigue dando a los tribunales locales. Por un lado, se propugna por dar mayor autonomía a los poderes locales, pero en realidad el alto Tribunal sigue considerando la jurisdicción local como inferior. Incluso ministros que se han pronunciado en contra del activismo judicial, como Sergio Salvador Aguirre Anguiano, en esta ocasión se mostraron a favor de mantener, para la jurisdicción federal, el poder de revisión de las resoluciones de los tribunales locales.⁹

“Artículo 217.- La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en pleno o en salas, es obligatoria para éstas tratándose de la que decreta el pleno, y además para los Plenos de Circuito, los tribunales colegiados y unitarios de circuito, los juzgados de distrito, tribunales militares y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales” (Ley de Amparo, artículo 217, primer párrafo, 2013).

“Artículo 217.- La jurisprudencia que establezcan los Plenos de Circuito es obligatoria para los tribunales colegiados y unitarios de circuito, los juzgados de distrito, tribunales militares y judiciales del orden común de las entidades federativas y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales que se ubiquen dentro del circuito correspondiente” (Ley de Amparo, artículo 217, segundo párrafo, 2013).

⁹ El 4 de mayo de 2010 el ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano dijo que: “¿Qué es lo que pasa cuando el Tribunal Constitucional de Veracruz, injudicando en su sentencia, viola una garantía individual contenida en la Constitución General de la República? Es otro caso que no hace que la tesis que se invocó esté equivocada, simplemente es otra situación totalmente diferente, no nos estamos refiriendo a la constitucionalidad o al juicio de constitucionalidad hecho en conexión con las garantías humanas o derechos humanos previsto en la Constitución de Veracruz, nos estamos refiriendo, en este caso, a una violación, juzgando a un derecho fundamental previsto en la Constitución General de la República, que es diferente”. Posteriormente, el 6 de mayo reiteró que: “¿Qué es lo que pasa si este Tribunal [Local] equivocadamente o bien considera como derecho humano algo que sea un falso derecho humano que no lo sea, o bien considera que es tema de su competencia una garantía individual prevista en la Constitución General de la República y sobre ello se pronuncia?, si fuera Tribunal terminal estaríamos consintiendo en que se perpetrara un desaguisado, no tendría remedio ya lo que se hizo. En ese mérito, me parece muy correcto el planteamiento de procedencia de juicio de amparo y de competencia de los Tribunales Colegiados”. (SCJN 2010a).

Aguirre Anguiano pregunta qué pasaría si los tribunales locales fueran terminales. Él mismo se contesta afirmando tajantemente que “se estaría consintiendo que se perpetrara un desaguado, no tendría remedio ya lo que se hizo”.¹⁰ Con ese mismo hilo conductor se puede preguntar: ¿qué pasaría si la SCJN emite una resolución equivocada o violatoria de los derechos humanos?¹¹

En esta ocasión, la postura más acorde al federalismo judicial fue la del ministro Sergio Valls Hernández, quien votó en contra del proyecto y sostuvo que

estimar que en contra de las sentencias dictadas por la Sala Constitucional de la entidad procede un amparo legalidad como es el amparo directo, rompería con la justicia constitucional local, al someterla siempre al escrutinio de los tribunales federales cuando, además, quien promovió el juicio local en cuestión optó por este medio de control constitucional.¹²

Ahora bien, ¿cómo se podría resolver estos problemas? Si bien se es consciente de que un Estado no puede importar modelos ajenos esperando que funcionen a la perfección y solucionen los conflictos, lo cierto es que puede ser de utilidad la experiencia de otros países.

Hay quienes afirman que hay que mirar hacia el modelo alemán. Etienne Luquet menciona que, en el caso alemán, la jurisdicción constitucional federal sigue siendo la vía para impugnar cualquier interpretación de los derechos fundamentales, por parte de los tribunales constitucionales locales, que se considere contraria a la interpretación propia de la ley fundamental. Asimismo, sostiene que

¹⁰ Véase SCJN (2010b).

¹¹ No hay que olvidar que recientemente la Corte Interamericana de Derechos Humanos condenó al Estado mexicano por la violación de los derechos humanos consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Véase Corte IDH (2009).

¹² Véase SCJN (2010b).

la Suprema Corte mexicana ha adoptado esa postura al determinar que las resoluciones de las salas constitucionales de los estados puedan ser revisadas por el alto Tribunal, incluso si únicamente se alegan simples violaciones de legalidad (Luquet 2010, 16).

En ese sentido, Luquet considera acertadamente que la posibilidad de que las interpretaciones de los tribunales locales sean revisadas en una última instancia ha estancado el desarrollo de las interpretaciones de la jurisdicción constitucional local, y en esos términos carece de sentido que las entidades federativas tengan tribunales constitucionales (Luquet 2010, 17). En ese mismo tenor, Manlio Fabio Casarín sostiene que para fortalecer el desarrollo y eficacia de los instrumentos de amparo locales, limitar la procedencia del amparo u otro mecanismo federal por parte del Poder Judicial de la Federación para favorecer el desarrollo de los sistemas de control constitucional locales contraviene el espíritu de la CPEUM, además de acarrear enormes riesgos en la protección de los derechos humanos (Casarín 2011, 318).

No obstante, si bien para Luquet pareciera que el modelo judicial mexicano se acerca cada vez más al sistema alemán, lo cierto es que desde hace algunos años la jurisdicción constitucional alemana ha dado un giro. En efecto, en contra de lo manifestado tanto por Luquet como por Casarín, el Tribunal Constitucional Federal Alemán (TCFA) ha interpretado el federalismo judicial de otra manera.

Desde 1995, el *Bundesverfassungsgericht* (Tribunal Constitucional Federal Alemán) ha sufrido una sobrecarga de trabajo. Este exceso de asuntos pendientes se debe, principalmente, a que el Tribunal se ha convertido en una tercera instancia (Wahl y Wieland 1997, 11-2)

Wahl y Wieland critican severamente la posición que tomó el *Bundesverfassungsgericht*; para ellos, “la imagen que se espera de la jurisdicción constitucional nunca ha sido la de la producción de sentencias entendida como trabajo a destajo y como tramitación en masa” (Wahl y Wieland 1997, 13-4).

Al resolver la sentencia Elfes (BVerfGE 6, 32), el TCFA estableció la admisibilidad de los recursos de amparo dirigidos contra sentencias judiciales. Así las cosas, gracias a la sentencia Elfes y a la célebre sentencia Lüth (BVerfGE 7, 198), el Tribunal se abrió de tal forma que gracias al efecto irradiación la infracción de la legalidad ordinaria se ha fusionado con la vulneración de derechos fundamentales, resultando casi imposible distinguir entre la contravención a la Constitución y una simple infracción de la legalidad ordinaria (Wahl y Wieland 1997, 16-7). No obstante, en sentido contrario a como lo hace Luquet, para Rainer Grote el TCFA no abrió las puertas del amparo a una especie de amparo-casación, sino que en la propia sentencia Lüth matizó sus efectos. De esta forma, como refiere el jurista alemán, en la célebre sentencia Lüth se sostuvo que

ni está el Tribunal constitucional federal llamado a actuar como instancia de revisión o superrevisión respecto a los tribunales civiles, ni puede, exceptuando el control general de tales decisiones, prescindir de conocer cuando aflore el desconocimiento de normas y criterios fundamentales (Grote 2010, 775).

A pesar de haber matices en la sentencia Lüth, lo cierto es que sí aumentó la admisibilidad del amparo. En este caso, es muy similar la situación que ha atravesado el Tribunal de Karlsruhe a lo que ha sucedido en México; en ambos casos la jurisprudencia amplió el abanico de admisibilidad del amparo, saturando gravemente la jurisdicción constitucional.

Sin embargo, lejos de seguir en esta línea, el Tribunal Alemán (que ha sido víctima de su propio éxito) ha tratado de solucionar la problemática generada por las sentencias Elfes y Lüth. Es así que en la sentencia BVerfGE 18, 85, el Tribunal creó la fórmula Heck, que se refiere al derecho específicamente constitucional. Esta sentencia

significa el medio más importante de contención de la apertura del Tribunal. Por medio de esta fórmula el propio Tribunal decide qué constituye una violación del derecho específicamente constitucional. En ese orden de ideas, parece que el Tribunal alemán se ha aproximado mucho al procedimiento de *certiorari* del Tribunal Supremo de los Estados Unidos (Wahl y Wieland 1997, 17-8).

Rainer Grote (2010), citando la sentencia del TCFA BVerfGE 49, 252 (259), sostiene que el recurso de amparo es un remedio jurídico último y subsidiario, de manera que el recurrente debe, en primer lugar, hacer todo lo posible para que cualquier lesión a sus derechos fundamentales sea corregida mediante la jurisdicción ordinaria, y una vez agotada esa vía, podrá dirigirse al TCFA (Grote 2010, 769).

Ya desde una etapa temprana, el Tribunal alemán percibió el riesgo de convertirse, por medio del recurso de amparo, en una instancia de “superrevisión” respecto de los tribunales ordinarios, decidiendo de nuevo, incluso, acerca de la determinación y valoración de los hechos (Grote 2010, 769). Ello puede suponer varios problemas, entre ellos, como señala Christian Starck (2011, 110-1), cuanto más se enreda el Tribunal constitucional en el control de las cuestiones de la jurisdicción ordinaria, cuanto más entra en los detalles de la determinación del supuesto de hecho, tanto más adolecen sus decisiones de errores, pues el Tribunal no dispone de los instrumentos para la fijación del supuesto de hecho ni tiene la experiencia de los tribunales competentes en la aplicación de las leyes especiales de cada materia.

De esa manera, en cada decisión del Tribunal constitucional acerca de un recurso de amparo puro en contra de sentencias judiciales, se genera el riesgo de adoptar una decisión que en realidad es una revisión ulterior (una superrevisión) o de decidir de nuevo acerca de la determinación y valoración de los hechos (Starck 2011, 99-100).

La primera ocasión en que el TCFA utilizó la fórmula de “violación del derecho constitucional específico” fue para delimitar las

tareas del Tribunal constitucional y las de los tribunales ordinarios, señalando que el procedimiento, fijación y valoración de los hechos probados es, en principio, una cuestión exclusiva de los tribunales ordinarios, y el control posterior por el órgano constitucional federal está excluido, a menos que se haya lesionado un derecho específico de la ley fundamental (Grote 2010, 769).

De esta manera, el TCFA determinó, al resolver la sentencia BVerfGE 18, 85, que debido a la importancia del recurso de amparo, y de las funciones especiales del Tribunal constitucional, no era posible concebirlos como una instancia de revisión posterior de las sentencias judiciales, y argumentaba que se trataba de una decisión ilegal que posiblemente afectaría los derechos fundamentales de la parte vencida. De esta forma, para el Tribunal constitucional, la única manera en que la jurisdicción federal pueda revisar una sentencia de la ordinaria es cuando exista la violación del derecho constitucional específico, es decir, que haya inobservancia de los derechos fundamentales. Esta fórmula del derecho constitucional específico excluye los casos en los que se aduzcan cuestiones de legalidad ordinaria, o bien, cuando se considere que la sentencia es objetivamente errónea desde el punto de vista de la jurisdicción ordinaria. En ese tenor, el Tribunal de Karlsruhe sostuvo que:

La estructuración del proceso, la determinación y valoración de los elementos de hecho, la interpretación del derecho ordinario y su aplicación a los casos individuales son asunto de los tribunales competentes para tal efecto, y se encuentran sustraídos de la revisión posterior por parte del Tribunal Constitucional Federal; solo en caso de la violación de un derecho constitucional específico por parte de un tribunal, puede el Tribunal Constitucional Federal entrar a conocer del asunto en el marco de un recurso de amparo (BVerfGE 1, 418 [420]). No se considera, por tanto, que se ha violado el

derecho constitucional específico cuando una sentencia es objetivamente errónea desde el punto de vista del derecho ordinario; el error debe recaer directamente en la inobservancia de los derechos fundamentales.

Ciertamente, los límites a la posibilidad de intervención del Tribunal Constitucional Federal no son siempre claramente demarcables; a la valoración del juez le debe quedar un cierto espacio, que le permita tener en cuenta las características especiales del caso individual. En general, se ha dicho que los procesos de subsunción normales dentro del derecho ordinario se encuentran sustraídos del examen posterior del Tribunal Constitucional Federal, **siempre y cuando no se aprecien errores de interpretación relacionados fundamentalmente con una percepción incorrecta del significado de un derecho fundamental**, especialmente en lo que respecta a la extensión de su ámbito de protección, y cuando su significado material también sea de alguna importancia para el caso legal concreto. No se configura la violación de un derecho fundamental cuando la aplicación del derecho ordinario por parte del juez competente ha llevado a un resultado, cuya “exactitud” (en el sentido general de “conformidad” o “equidad”) es discutible, especialmente cuando en el caso del examen de los intereses en conflicto, llevado a cabo por un juez con base en la cláusula general legal, la valoración adoptada resulta cuestionable, porque los intereses de una u otra parte se han sopesado en mayor o menor medida (Sentencia BVerfGE 18, 85).[§]

§ Énfasis añadido.

En ese sentido, para Rainer Grote (2010, 771), la determinación de los hechos y la apreciación de las pruebas forman parte del ámbito de competencia de los tribunales ordinarios, pues éstos son estructuralmente más aptos que el Tribunal constitucional, sobre todo en virtud de su mayor proximidad al asunto y a la experiencia obtenida al resolver diversos casos similares.

Por otro lado, en Argentina se soluciona el problema de una forma muy sencilla. La Corte Suprema de Justicia de la Nación es la intérprete final e irrevocable de la Constitución federal argentina; puede, incluso, revisar la constitucionalidad de normas o actos de los órdenes provinciales o municipales. Para ello, la Corte se sirve del recurso extraordinario federal. Sin embargo, este recurso procede únicamente en determinados asuntos que la ley y la jurisprudencia han reconocido como casos federales (Hernández 2009, 107). Es aquí cuando se ve una buena solución para conciliar el mandato de protección de la Constitución con el federalismo judicial. El sistema argentino es tajante respecto al carácter extraordinario del recurso.

De esta manera, el conflicto ahora se centra en determinar qué materias constituyen cuestiones o casos federales. En ese rubro, se tiene que el recurso extraordinario federal es procedente en cinco supuestos: tres de ellos fijados en el artículo 14 de la Ley N° 48 y los otros dos creados vía jurisprudencial.

En principio, legalmente el recurso extraordinario procede:

- 1) Cuando en un pleito se haya puesto en cuestión la validez de un tratado, de una ley del Congreso o de una autoridad ejercida en nombre de la nación y la decisión haya sido contra su validez.
- 2) Cuando se cuestione la regularidad constitucional de una ley, decreto o autoridad de provincia, y la decisión haya sido a favor de la validez de la ley o autoridad.

- 3) Cuando la inteligencia de alguna cláusula de la Constitución, o de un tratado o ley del Congreso, o una comisión ejercida en nombre de la autoridad nacional haya sido cuestionada y la decisión sea contra la validez del título, derecho, privilegio o exención que se funda en dicha cláusula y sea materia de litigio (Hernández 2009, 107).

A estos tres supuestos de procedencia hay que agregar otros dos que fueron creados por medio de la jurisprudencia de la propia Corte Suprema:

- 1) Cuando se trate de sentencias arbitrarias.
- 2) Cuando un asunto, a pesar de no encontrarse especificado en el artículo 14 de la Ley N° 48, el alto Tribunal determine, por la trascendencia pública que tiene la causa, que excede el interés de las partes, afectando el orden público (Hernández 2009, 107).

Estos dos últimos casos de procedencia han ocasionado algunos problemas en la Corte Suprema, pues pareciera que, al igual que en el caso mexicano, la jurisdicción constitucional argentina puede conocer de cualquier asunto. Sin embargo, ese conflicto no se presenta hoy en día en Argentina, pues se introdujo desde 1990 el *writ of certiorari* que autoriza a la Corte a rechazar recursos extraordinarios cuando falte agravio federal suficiente, o las cuestiones planteadas sean insustanciales o carezcan de trascendencia (Hernández 2009, 109).

Debe recordarse que, ante todo, el juicio de amparo directo es un recurso extraordinario, por lo que no se ve ningún problema en que pueda ser tratado en forma similar a como los argentinos sustancian el recurso extraordinario federal; más hoy en día, que se ha (re)establecido el control difuso de constitucionalidad en el sistema constitucional mexicano.

Se podría objetar que el modelo estadounidense, así como el argentino, y el que parece estar siendo adoptado por el TCFA, son incompatibles con el carácter de tutela de los derechos fundamentales que tiene el amparo; no obstante, es necesario percibir a la jurisdicción constitucional no como una tercera instancia, sino como un recurso extraordinario. La jurisdicción constitucional es, pues, un bien escaso que debe ser cuidado. Para ello, Wahl y Wieland proponen la objetivación del recurso de amparo, es decir, que la tutela jurídica del individuo deje de ser entendida como un derecho subjetivo personal y sea comprendida como una encomienda general y como una tarea del *Bundesverfassungsgericht*. Para lograr que esa labor de objetivación del recurso de amparo sea funcional y efectiva, es necesario fortalecer la labor de la jurisdicción constitucional local y que sea esta instancia la que se encargue de proteger los derechos fundamentales. En este sentido, el Tribunal constitucional pasa a ser un supervisor tendente a asegurar el cumplimiento de los derechos fundamentales en la actividad jurisdiccional de los tribunales ordinarios (Wahl y Wieland 1997, 26-35).

El problema del federalismo judicial en la jurisdicción electoral

Ahora bien, el segundo de los temas que han ocasionado el debilitamiento del federalismo judicial en México es la creación jurisprudencial del *per saltum* en la jurisdicción electoral.

En ese tenor, merece la pena recordar que la jurisdicción constitucional, en este caso la especializada en materia electoral, es extraordinaria. Sin embargo, en la práctica, el TEPJF ha ampliado su competencia por medio de la construcción jurisprudencial del *per saltum*.

El *per saltum* en el derecho procesal electoral mexicano es

la petición que el sujeto legitimado para promover alguno de los juicios constitucionales en la materia le hace al órgano jurisdiccional terminal para que éste, saltando las instancias correspondientes y ordinarias, conozca y resuelva un litigio cuyo conocimiento y resolución corresponde a un órgano jurisdiccional que, en situaciones ordinarias, debe dictar una resolución impugnante ante el referido órgano terminal (Báez y Cienfuegos 2009, 1241).

Asimismo, se puede decir que el *per saltum*

significa que en excepcionales situaciones, el conocimiento y decisión de una causa por un tribunal de alzada se realiza pasando por alto, es decir, “saltando”, las instancias y procedimientos ordinarios que las leyes rituales prescriben para dichos casos con motivo de la actividad recursiva de las partes (Haro 2001, 185).

En ese orden de ideas, el artículo 99 constitucional establece que el TEPJF será la máxima autoridad jurisdiccional que en materia electoral podrá ejercer control concreto de constitucionalidad y legalidad. En ese tenor, el propio precepto señala que dicho Órgano Jurisdiccional cuenta con un sistema de impugnaciones en materia electoral, para lo cual ha establecido una Sala Superior y cinco Salas Regionales que serán las competentes para sustanciar y resolver las impugnaciones planteadas.

Por otro lado, el artículo 186 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece que el TEPJF es el órgano competente para resolver, en forma definitiva e inatacable, las impugnaciones de las elecciones federales de diputados y senadores, presidente de la República, así como las controversias que se susciten por actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, actos y resoluciones

definitivas y firmes de las autoridades competentes para organizar, calificar o resolver las impugnaciones en los procesos electorales de las entidades federativas, y los actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales del ciudadano, entre otros.

Ahora bien, el artículo 10, inciso d, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral establece que los medios de impugnación serán improcedentes cuando no se hayan agotado las instancias previas establecidas por las leyes federales o locales, o por las normas internas de los partidos políticos, según sea el caso, para combatir los actos o resoluciones de estos últimos.

De esta forma, no obstante que la legislación exige, como requisito para admitir los medios de impugnación en materia electoral federal, que se hayan agotado los recursos internos de los partidos políticos, así como los medios de impugnación locales, lo cierto es que el TEPJF ha extendido su competencia en los últimos años, de manera que ha establecido por la vía jurisprudencial excepciones al aludido principio de definitividad. De esta forma, actualmente opera el *per saltum*, es decir, el salto de instancia que hace dicho Órgano Jurisdiccional para poder conocer directamente, sin necesidad de agotar las instancias previas, los medios de impugnación que deberían ser materia de la jurisdicción partidista y local.

Así las cosas, la Sala Superior del Tribunal Electoral determinó en la jurisprudencia 9/2001, de rubro DEFINITIVIDAD Y FIRMEZA. SI EL AGOTAMIENTO DE LOS MEDIOS IMPUGNATIVOS ORDINARIOS IMPLICAN LA MERMA O EXTINCIÓN DE LA PRETENSIÓN DEL ACTOR, DEBE TENERSE POR CUMPLIDO EL REQUISITO (254-5), que el justiciable se encuentra eximido de agotar la instancia previa cuando ello se traduzca en una amenaza seria para los derechos sustanciales objeto del litigio. Mientras que en la jurisprudencia 9/2007, de rubro PER SALTUM. EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO DEBE PROMOVERSE DENTRO DEL PLAZO PARA LA INTERPOSICIÓN DEL MEDIO DE

DEFENSA INTRAPARTIDARIO U ORDINARIO LEGAL (459-60), determinó que el justiciable puede acudir a la instancia jurisdiccional federal en *per saltum*, cuando el agotamiento de la cadena impugnativa pueda traducirse en una merma al derecho tutelado.

Posteriormente, el Tribunal Electoral federal emitió la jurisprudencia 11/2007, de rubro PER SALTUM. LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA ES CORRECTA CUANDO SE REALIZA ANTE LA AUTORIDAD EMISORA DEL ACTO RECLAMADO O ANTE LA QUE CONOCE DEL MEDIO DE IMPUGNACIÓN ORDINARIO DEL CUAL DESISTE EL PROMOVENTE (461-2), en la que sostuvo que cuando la parte actora pretenda acudir a la instancia constitucional, *per saltum*, una vez que se desistió del medio de defensa ordinario, la presentación de la demanda ante la autoridad u órgano responsable es correcta si lo hace a su elección, ante la autoridad u órgano emisor del acto reclamado, o bien ante la que estaba conociendo del medio de defensa del cual desistió.

En ese tenor, la doctrina jurisdiccional del TEPJF ha utilizado el *per saltum* para ampliar su competencia en la resolución de los diversos asuntos sometidos a su jurisdicción; sin embargo, últimamente, el criterio adoptado por el Tribunal Electoral ha sido ampliado hasta admitir casi cualquier supuesto de salto de instancia.

Ahora bien, el TEPJF resolvió en 2011 la contradicción de criterios de clave SUP-CDC-1/2011, suscitada entre las Salas Regionales correspondientes a la II, III y IV Circunscripción Plurinominal electoral. En dicha sentencia, la Sala Superior determinó por mayoría de votos que, de acuerdo con el principio del federalismo judicial consagrado en la Constitución mexicana, los tribunales electorales de las entidades federativas son competentes para conocer de conflictos partidistas de naturaleza electoral, siempre y cuando cuenten con un medio de impugnación que sea apto y eficaz para obtener la restitución del derecho violado.

Para sostener su fallo, el TEPJF argumentó que los asuntos relacionados con la vida interna de los partidos políticos, en primer lugar,

deben ser sometidos a un proceso de autocomposición partidista, en el que se determine la forma y condiciones para dar solución a un conflicto de esa naturaleza; en segundo lugar, tras ese proceso autocompositivo, las instancias jurisdiccionales posteriores, sean locales o federales, deberán revisar que los actos y resoluciones sean legales y constitucionales.

De esta forma, reconoce el Tribunal Electoral, siempre que exista un medio de impugnación previsto en las legislaciones electorales de las entidades federativas, por medio del cual pueda obtenerse la revocación o modificación del acto materia de la controversia, se deberá agotar la instancia jurisdiccional local antes de acceder a la justicia federal.

Asimismo, la sentencia en comento refiere que:

[...] conforme con el principio de federalismo judicial, el sistema de medios de impugnación previsto en las legislaciones electorales locales también es aplicable para controlar los actos y resoluciones de los partidos políticos sean nacionales o estatales, en tanto que, los alcances de la justicia federal, para el caso de conflictos relacionados con la integración de órganos estatales o municipales de los partidos políticos nacionales, debe limitarse a la noción misma del federalismo. [...] Partiendo de ese principio que define al federalismo, esta Sala Superior considera que los medios de impugnación en materia electoral previstos en las legislaciones locales competencia de los tribunales estatales, constituyen un eslabón más de la cadena impugnativa que se debe agotar previamente a acudir a la justicia federal, tratándose de conflictos de integración de órganos partidistas nacionales en los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales (SUP-CDC-1/2011).

Así las cosas, más adelante, en la sentencia referida, se afirma que toda interpretación que haga nula la funcionalidad de los tribunales electorales locales y la procedencia de los medios de impugnación locales constituye una restricción indebida del derecho fundamental de tutela judicial efectiva, pues resta recursos legales eficaces a los justiciables.

Como se puede advertir, el TEPJF se ha pronunciado claramente en favor del federalismo judicial, incluso, con la sentencia SUP-CDC-1/2001, ha defendido plenamente los postulados del sistema federal que, de acuerdo con la CPEUM, son la base del sistema judicial mexicano. Sin embargo, el criterio adoptado por el Tribunal en relación con el *per saltum* no es el más acorde con los elementos constitutivos del federalismo judicial.

En efecto, el *per saltum* ha sido excesivamente utilizado en la jurisdicción electoral, lo cual evidentemente debilita los elementos que constituyen el federalismo judicial.

De hecho, a diferencia de otros países en los que se ha utilizado el salto de instancia, en México no fue creado para unificar criterios jurisprudenciales, sino más bien fue importado a fin de mantener vivo el derecho individual materia de la impugnación (Báez y Cienfuegos 2009, 1230). En ese sentido, el *per saltum* mexicano, como bien lo señalan Carlos Báez y David Cienfuegos, es una construcción jurisprudencial garantista; no obstante, en el país su uso ha sido abusivo, generando con ello el debilitamiento de la jurisdicción local.

Preponderantemente, los tribunales constitucionales más reconocidos se han visto saturados por la excesiva cantidad de procesos de este rango ante ellos planteados; en ese tenor, usualmente, los tribunales han utilizado el *certiorari* para reducir la tarea jurisdiccional, mientras que, en sentido contrario, el *per saltum* procura una inusitada celeridad, adicionando anticipadamente la competencia del Tribunal constitucional en determinados y excepcionales casos (Haro 2001, 185).

Por ello, algunos tribunales constitucionales han utilizado el salto de instancia como una medida excepcional. Por ejemplo, en Alemania, el *per saltum* es admitido únicamente cuando:

- 1) La cuestión de derecho tenga un significado fundamental.
- 2) Cuando sea necesaria la resolución del Tribunal para permitir el perfeccionamiento del derecho o el aseguramiento de una jurisprudencia unificada (Báez y Cienfuegos 2009, 1220).

De esa guisa, la Corte Suprema de Justicia de la Nación argentina determinó, al resolver la Sentencia n° A. 712. XXXV del 14 de octubre de 1999 (fallos 322-2424), que ésta podía conocer en la vía *per saltum* de un caso en el que se impugnaba la no oficialización de la lista de candidatos a diputados nacionales presentada por el Partido Nuevo del distrito Corrientes.

En ese sentido, la Corte argentina saltó el trámite normal de la causa y determinó que debía conocer del recurso extraordinario interpuesto en segunda instancia, pero antes de que el mismo hubiese sido concedido por el inferior. En este caso, no se está propiamente ante un salto en la instancia, sino ante uno de las etapas procesales; sin embargo, para justificar el *per saltum*, la Corte Suprema sostuvo que en atención a la proximidad de la fecha en que se celebrarían las elecciones nacionales y a la necesidad de preservar su jurisdicción mediante el dictado de una sentencia útil, correspondía a la Corte conocer y resolver el caso. Asimismo, la jurisdicción argentina reconoció que los partidos políticos son auxiliares del Estado, por lo que el Poder Judicial debe velar tanto por el debido funcionamiento de los órganos partidarios como el de las interrelaciones de éstos.

Es claro, como se ha sostenido, que el *per saltum* es un mecanismo que se encuentra justificado en la protección de los derechos fundamentales del justiciable, específicamente en los casos en los que haya dilaciones indebidas, denegación de justicia, o bien cuando las

instancias previas no se encuentren plenamente instaladas o cuando sea notoria su parcialidad y mal funcionamiento. Pero ello no puede entenderse como una patente de corso que permita al TEPJF ampliar su abanico competencial, sino como una excepción a la obligación de las partes de agotar los recursos previstos en la normativa interna de los partidos políticos y en la legislación electoral local. En ese sentido, el *per saltum* debe ser entendido como un mecanismo que excepcionalmente permita a los justiciables saltar, en los casos en los que se colmen ciertos requisitos, la instancia intrapartidista y local, para poder acudir a sede jurisdiccional federal.

IV. CONCLUSIONES

Se ha dado un gran avance en cuanto a la descentralización de la actividad jurisdiccional en México. Igualmente se puede percibir una mejora cualitativa en los órganos judiciales de las entidades federativas; sin embargo, ésta es una tarea que no tiene fin y se debe mejorar día con día.

El federalismo judicial mexicano aún se encuentra en un periodo de crecimiento y aprendizaje. No se trata de consagrar como panacea a un determinado modelo de federalismo ni tampoco negar la posibilidad de innovación y adaptación de los modelos existentes a los problemas actuales. No obstante, es necesario dotar de una verdadera autonomía jurisdiccional a los tribunales locales. Ello sólo se logrará a partir del momento en el que la jurisdicción federal deje de mirar a la local como un niño al que hay que corregir y reprender.

Indudablemente, se debe hacer un análisis concienzudo del papel del federalismo en el Poder Judicial, sin embargo —parafraseando a Jaime Cárdenas—, al hacerlo es necesario remover los dogmas a los que estamos anclados desde hace mucho tiempo. En este caso, la SCJN debe comprender que lo único que tiene es el monopolio del rechazo de las normas, pero no el monopolio de la verdad.

De esta forma, el jurista persa llevaba razón al afirmar la existencia en el rango constitucional de los elementos que integran el federalismo judicial. Sin embargo, como se ha referido en las páginas precedentes, el tema no se limita a su naturaleza normativa, sino que va más allá, de manera que es necesario conocer a mayor profundidad la realidad mexicana, sus problemas y, por supuesto, sus posibles soluciones.

Como se ha señalado a lo largo de este trabajo, en la jurisdicción constitucional mexicana, se trate de la genérica o bien de la constitucional-electoral, se ha desarrollado un modelo judicial adaptado a una realidad geopolítica particular. Pareciera que el modelo mexicano se aleja del federalismo judicial, aunque no escapa a quien escribe estas líneas que en algunos casos, cuando se justifique la intromisión de la jurisdicción federal, se podrá excepcionalmente ampliar su competencia. Sin embargo, esa medida debe ser la última opción. Es necesario apostar al fortalecimiento de las instancias locales.

El Poder Judicial puede concebirse desde un punto de vista normativo, en términos de Ernesto Garzón (2003, 27), como aquél cuya función principal es la de garantizar la estabilidad del respectivo sistema político. En ese sentido, mucho dista aún para poder gozar de esa estabilidad en México; es por ello que se debe dotar de mayor autonomía y capacidad a la jurisdicción local, pues al final del día es la que más cerca se encuentra de la ciudadanía y de los problemas comunes.

V. FUENTES CONSULTADAS

- Ackerman, Bruce. 2011. ¿Somos una nación? En *La Constitución viviente*, 16-39. Madrid: Marcial Pons.
- Báez Silva, Carlos, y David Cienfuegos Salgado. 2009. “El *per saltum* en el Derecho procesal electoral federal”. *Boletín Mexicano de Derecho comparado* 126 (septiembre-diciembre).
- Biglino Campos, Paloma. 2007. *Federalismo de integración y de devolución*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Bustillos, Julio. 2010. *Federalismo judicial a través del amparo*. México: IJ-UNAM.
- Caballero Juárez, José Antonio. 2006. La codificación y el federalismo judicial. En *Derecho procesal constitucional*. T. I, coord. Eduardo Ferrer Mac-Gregor, 603-28. México: Porrúa.
- Cárdenas Gracia, Jaime. 2002. “Remover los dogmas”. *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional* 6 (enero-junio): 17-48.
- Carpizo McGregor, Jorge. 1972. El sistema federal mexicano. En *Los sistemas federales del Continente Americano*, Pedro Pablo Camargo et al., 463-547. México: FCE/UNAM.
- Casarín León, Manlio Fabio. 2011. “El futuro del control constitucional local: comentarios a la contradicción de tesis 350/2009”. *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional* 24 (enero-junio): 463-547.
- Contradicción de tesis 350/2009. SUSCITADA ENTRE EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA; FRENTE AL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL; AL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA Y AL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL, TODOS DEL SÉPTIMO CIRCUITO. Denunciante: Magistrados integrantes de la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz. Disponible en <http://www2.scjn.gob.mx/juridica/>

- engroses/cerrados/publico/09003500.004.doc (consultada el 11 de septiembre de 2013).
- Controversia constitucional 132/2006. Promovente: Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Autoridad demandada: Congreso de la Unión. Disponible en <http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/cerrados/190/06001320.009.doc> (consultada el 11 de septiembre de 2013).
- Corte IDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2009. Caso Radilla Pacheco vs. México. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 23 de noviembre. Serie C No. 209. Peticionario: Rosendo Radilla Pacheco. Estado demandado: Estados Unidos Mexicanos. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_209_esp.pdf (consultada el 11 de septiembre de 2013).
- Cossío Díaz, José Ramón. 1998. "Cuestiones constitucionales: Federalismo judicial". Revista *Este País* 68 (noviembre): 1-5.
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2013. México: Cámara de Diputados. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf> (consultada el 31 de enero de 2014).
- Cruz Villalón, Pedro. 2006. *La curiosidad del jurista persa y otros estudios sobre la Constitución*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Gámiz Parral, Máximo N. y J. Enrique Rivera Rodríguez, coords. 2005. *Las aportaciones de las entidades federativas a la reforma del Estado*. México: UNAM.
- García-Pelayo, Manuel. 1991. Derecho constitucional comparado. En Tomo I de *Obras Completas*, 223-734. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Garzón Valdés, Ernesto. 2003. "El papel del Poder Judicial en la transición a la democracia". *Isonomía* 18 (abril): 27-46.
- Gerpe, Manuel y Mercé Barceló, coords. 2006. *El federalismo judicial*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms.

- Góngora Pimentel, Genaro David. 2008. La justicia constitucional vecrucuzana en la transformación del nuevo federalismo mexicano. En *Estudios de Derecho Procesal Constitucional Local*, coord. David Cienfuegos Salgado, 191-207. México: Editora Laguna.
- Grote, Rainer. 2010. Las relaciones entre jurisdicción constitucional y justicia ordinaria en el sistema alemán: tutela contra sentencias. En *La justicia constitucional y su internacionalización*, coords. Armin Von Bogdandy, Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Mariela Morales Antoniazzi, 765-79. T. I. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht. México: Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional/UNAM.
- Haro, Ricardo. 2001. “El *per saltum* en la justicia federal argentina”. *Anuario iberoamericano de justicia constitucional* 5: 183-206.
- Hernández, Antonio M. 2009. “El federalismo judicial y la protección de los derechos fundamentales en la República Argentina”. *Revista d’Estudis Autònoms i Federals* 9 (octubre).
- Hernández, María del Pilar. 2003. “Del federalismo judicial”. *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia* (julio-diciembre): 227-48.
- Jurisprudencia 9/2001. DEFINITIVIDAD Y FIRMEZA. SI EL AGOTAMIENTO DE LOS MEDIOS IMPUGNATIVOS ORDINARIOS IMPLICAN LA MERMA O EXTINCIÓN DE LA PRETENSIÓN DEL ACTOR, DEBE TENERSE POR CUMPLIDO EL REQUISITO. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2012*, 254-5.
- 9/2007. PER SALTUM. EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO DEBE PROMOVERSE DENTRO DEL PLAZO PARA LA INTERPOSICIÓN DEL MEDIO DE DEFENSA INTRAPARTIDARIO U ORDINARIO LEGAL. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2012*, 459-60.
- 11/2007. PER SALTUM. LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA ES CORRECTA CUANDO SE REALIZA ANTE LA AUTORIDAD EMISORA

- DEL ACTO RECLAMADO O ANTE LA QUE CONOCE DEL MEDIO DE IMPUGNACIÓN ORDINARIO DEL CUAL DESISTE EL PROMOVENTE. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2012*, 461-2.
- P./J. 68/2010. AMPARO DIRECTO. PROCEDE CONTRA LAS SENTENCIAS DE LA SALA CONSTITUCIONAL DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE VERACRUZ, EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS, SALVO TRATÁNDOSE DE CUESTIONES ELECTORALES. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXXII*, agosto de 2010, 5.
- León Hernández, Marco A. 2005. Creación de tribunales constitucionales locales. En Gámiz y Rivera 2005, 531-43. México: UNAM.
- Ley de Amparo. 2013. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación, 2 de abril. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAmp.pdf> (consultada el 4 de febrero de 2014).
- Ley N° 48. Jurisdicción y competencia de los tribunales nacionales. 1863. Argentina. Disponible en <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/115000-119999/116296/texact.htm> (11 de septiembre de 2013).
- LGSMIME. Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. 2012. México: TEPJF.
- LOPJF. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. 2012. México: TEPJF.
- Luquet Farías, Etienne. 2010. Los derechos fundamentales en las constituciones locales dentro de un sistema federal. El caso de Alemania. En *Sección de ensayos de los becarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*. Disponible en <http://www.scjn.gob.mx/RecJur/Becarios/Documents/2010/EtienneLuquetFarias.pdf> (consultada el 20 de febrero de 2013).
- Mijangos y González, Javier. 2011. La configuración del sistema judicial mexicano. En *Organización territorial en España y Latinoamérica: perspectivas constitucionales y comparación de sistemas*, coords. Miguel Revenga Sánchez y Emilio Pajares Montolío, 405-15. Valencia: Tirant lo Blanch.

- Montesquieu. 1992. *Cartas persas*. México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- Niembro Ortega, Roberto. 2012. Las respuestas legislativas a las sentencias constitucionales como formas de diálogo constitucional. En *Jurisprudencia del Tribunal Constitucional español*, coords. Roberto Niembro Ortega, Luis Pomed y Luis Alberto Trejo Osornio, 313-55. México: Porrúa/IMDPC.
- Palacios Alcocer, Mariano, coord. 2003. *Federalismo y relaciones intergubernamentales*. México: Senado de la República/Miguel Ángel Porrúa.
- Pelayo Möller, Carlos M. 2005. Algunas reflexiones y propuestas en torno a la implementación de sistemas de justicia constitucional para la protección de los derechos fundamentales en las entidades federativas en México. En Gámiz y Rivera 205-25. México: UNAM.
- Rabasa, Emilio. 2000. El artículo 14. En *El artículo 14. Estudio constitucional y el juicio constitucional. Orígenes, teoría y extensión*. 7ª ed. México: Porrúa.
- . 2004. *Historia de las Constituciones mexicanas*. 3ª ed. México: UNAM-IJ.
- Revinga Sánchez, Miguel y Emilio Pajares Montolío, coords. 2011. *Organización territorial en España y Latinoamérica: perspectivas constitucionales y comparación de sistemas*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- SCJN. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2010a. Versión taquigráfica de la sesión plenaria del 4 de mayo de 2010. Disponible en http://www.scjn.gob.mx/PLENO/ver_taquigraficas/may2.pdf (consultada el 11 de septiembre de 2013).
- . 2010b. Versión taquigráfica de la sesión plenaria del 6 de mayo de 2010. Disponible en http://www.scjn.gob.mx/PLENO/ver_taquigraficas/may3.pdf (consultada el 11 de septiembre de 2013).
- Sentencia 16/2000. Actor: Ayuntamiento del municipio de Córdoba, estado de Veracruz. Autoridad responsable: Gobernador constitucional y Congreso local, ambos del estado de Veracruz. Disponible en <http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/cerrados/298/00000160.009.doc> (consultada el 11 de septiembre de 2013).

- 132/2006. Actor: Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Autoridad responsable: Congreso de la Unión. Disponible en <http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/cerrados/190/06001320.009.doc> (consultada el 11 de septiembre de 2013).
- A. 712. XXXV. 1999. Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina. Actores: Partido Liberal y la Alianza Pacto Autonomista Liberal - Partido Demócrata Progresista. Autoridad demandada: Cámara Nacional Electoral. Disponible en <http://ar.vlex.com/vid/-39931512> (consultada el 11 de septiembre de 2013).
- BVerfGE, 6, 32. 1957. Actor: Wilhelm Elfes. Disponible en <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv006032.html> (consultada el 11 de septiembre de 2013).
- BVerfGE, 7, 198. 1958. Tribunal Constitucional Federal Alemán. Actor: Erich Lüth. Disponible en <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv007198.html> (consultada el 11 de septiembre de 2013).
- BVerfGE 18, 85. 1964. Tribunal Constitucional Federal Alemán. Disponible en <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv018085.html> (consultada el 11 de septiembre de 2013).
- Expediente varios 912/2010. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Relativo a la instrucción ordenada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la resolución de fecha siete de septiembre de dos mil diez, dictada dentro del expediente varios 489/2010. Disponible en <http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/cerrados/Publico/10009120.008.doc> (consultada el 11 de septiembre de 2013).
- SUP-CDC-1/2011 y acumulado. Actores: magistrado Roberto Martínez Espinosa y magistrados integrantes del Tribunal Electoral del Distrito Federal. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2011/CDC/SUP-CDC-00001-2011.htm> (consultada el 11 de septiembre de 2013).
- Starck, Christian. 2011. *Jurisdicción constitucional y derechos fundamentales*. Madrid: Dykinson.

- Tena Ramírez, Felipe. 2007. *Derecho constitucional mexicano*. México: Porrúa.
- TEPJF. 2012. *Compilación 1997-2012, Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, Tomo Jurisprudencia, Vol. 1. México: TEPJF, 254-5.
- Tesis aislada VII.2o.A.22 K. 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. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXVI*, noviembre de 2007, 762.
- P. XXXIII/2002. 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 INVADE 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. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XVI*, agosto de 2002, 903.
- P/J 136/2005. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXII*, octubre de 2002, 2062.
- Viver i Pi-Sunyer, Carles. 1989. “Soberanía, autonomía, interés general... y el retorno del jurista persa”. *Revista Vasca de Administración Pública* 25: 77-104.
- Wahl, Rainer y Joachim Wieland. 1997. “La jurisdicción constitucional como bien escaso. El acceso al Bundesverfassungsgericht”. *Revista Española de Derecho Constitucional* 51 (septiembre-diciembre).

*El jurista persa visita México. Las tensiones
entre las jurisdicciones federal y local*
es el número 42 de la serie Temas selectos
de Derecho Electoral.

Se terminó de imprimir en julio de 2014
en Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V.
(IEPSA), calzada San Lorenzo 244, colonia Paraje San Juan,
CP 09830, México, DF.

Su tiraje fue de 2,500 ejemplares.