

El juicio de amparo directo: un instrumento antifederalista

Jaime Cárdenas Gracia

I. INTRODUCCIÓN

En México no existe federalismo judicial. Casi todas las decisiones de los tribunales locales, aun las de carácter constitucional local, son susceptibles de ser revisadas por los tribunales federales. El antifederalismo en materia judicial es el más antiguo, nació en el siglo XIX y se empezó a consolidar en 1869, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) resolvió el famoso caso del juez de letras de Culiacán, Miguel Vega. En este ensayo daremos cuenta de esa historia antifederalista y de los intentos frustrados por recuperar el federalismo judicial.

Sin embargo, no solo en el ámbito judicial, sino en la mayoría de los campos, el federalismo en nuestro país es precario. En los últimos años y crecientemente desde la implementación del neoliberalismo en el país, durante la segunda mitad de los años ochenta, el número de reformas al artículo 73 de la Constitución se han incrementado para centralizar competencias en las autoridades federales y para limitar los ámbitos de competencia de los estados y los municipios.

El precepto más reformado de la Constitución de la República es el 73. Las razones de esa creciente centralización jurídica obedecen a lógicas externas e internas. Dentro de las externas, el neoliberalismo globalizador —en la conformación de los centros hegemónicos mundiales— prefiere negociar e interactuar con las autoridades centrales de los Estados nación para homogeneizar políticas, normas e instituciones en beneficio del capitalismo mundial, sin que las entidades federativas o regiones que conforman esos Estados nacionales constituyan un obstáculo, límite o restricción para lograr los fines deseados.¹ Dentro de las razones internas, la vida política na-

¹ Harvey, David, *Breve historia del neoliberalismo*, Madrid, Akal, 2007; Harvey, David, *El nuevo imperalismo*, Madrid, Akal, 2004; Harvey, David, *El enigma del capital y la crisis del capitalismo*, Madrid, Akal,

cional se ha distinguido, después del presidencialismo autoritario, por el incremento del pluralismo político —más partidos en la competencia electoral— pero, a cambio, las autoridades federales, en particular el presidente de la República, aumentan los mecanismos de control e intervención en las entidades federativas y en los municipios sobre una gran cantidad de materias: las finanzas y la deuda pública, la educación, la salud, el sistema penal, entre otras. El Ejecutivo Federal busca recuperar el terreno perdido por el avance de la exigua liberalización democrática nacional, y porque los centros financieros transnacionales le piden cuentas sobre sus intereses y designios geopolíticos, por lo que se cree obligado a reprimir, limitar y restringir los ámbitos de libertad, soberanía o autonomía en las entidades federativas.

Las reformas estructurales de los últimos sexenios, particularmente las promovidas por el expresidente Enrique Peña Nieto, se caracterizaron por su profundo antifederalismo. Todas las materias de las reformas estructurales —energía, telecomunicaciones, educación, sistema financiero hacendario, fiscal, penal, disciplina financiera para las entidades federativas y municipios, transparencia, derechos humanos, sistema nacional anticorrupción, electoral— se “centralizaron”. Las entidades federativas vieron adelgazar sus ámbitos de actuación. La debilidad jurídica de los estados es enorme, a la par que su debilidad presupuestal y fiscal está controlada desde hace décadas por la federación. La mayoría de las entidades federativas dependen de las participaciones y aportaciones federales en más de un 90%. Los ingresos propios son exiguos, porque así ha sido diseñado constitucional y legalmente —desde el régimen autoritario en el siglo xx— el sistema fiscal y presupuestal nacional.

Distintos autores nacionales han destacado el carácter integrador “centralista” de las reformas constitucionales más inmediatas en el tiempo. La vía de integración recurre a distintas técnicas, entre las que se señalan las siguientes: reformas que establecen un régimen de bases de coordinación; reformas que establecen un régimen de facultades concurrentes; reformas que establecen un régimen híbrido (conurrencia y coordinación); reformas que crean un sistema nacional en alguna materia; reformas que federalizan alguna materia; reformas que crean mecanismos de resolución de conflictos entre entidades federativas; reformas que establecen mandatos y habilitaciones para los tres niveles de gobierno, y reformas que establecen estándares o mínimos nacionales.²

El camino centralista de las reformas constitucionales al artículo 73 y otros de la Constitución de la República continuará, al igual que la influencia federal, a través de las llamadas leyes generales, que constituyen un instrumento jurídico conspicuo

2012, y Harvey, David, *Seventeen contradictions and the end of capitalism*, Oxford-Nueva York, Oxford University Press, 2014.

² Serna de la Garza, José María, “Las reformas al federalismo mexicano”, en Casar, María Amparo y Marván, Ignacio (coords.), *Reformas sin mayorías. La dinámica constitucional en México: 1997-2012*, México, Taurus, 2014, pp. 295-328.

El juicio de amparo directo: un instrumento antifederalista

dentro del federalismo mexicano, porque a través de ellas, y aunque se trate de materias concurrentes, la federación se queda con las más importantes competencias y con los recursos que le son anejos. El “centralismo” mexicano tiene muchas herramientas para imponerse: presiones geopolíticas de las instancias financieras internacionales, políticas internas para acrecentar la recuperación del presidencialismo mexicano, hacendarias para que cerca del 80% del presupuesto nacional se ejerza por las instancias federales, jurídicas para limitar la innovación de las entidades federativas, entre muchas otras.

El fenómeno centralizador en el “federalismo mexicano” no es único: aun en Europa, en donde el federalismo tiene gran raigambre en países como Suiza, o en otras naciones como Alemania o Austria, el federalismo sufre amagos importantes. En Alemania prevalece la adopción conjunta de decisiones entre los *Länder* y el Estado federal, y en Austria, la federación se ha vuelto centralizada. En Rusia, el federalismo es una caricatura. Los países africanos y asiáticos que adoptan la forma federal, en los hechos se caracterizan por presentar elementos profundamente centralizadores. Pocos países del mundo pueden presumir de ser auténticamente federales. Las lógicas de las economías de escala y la globalización neoliberal lo impiden cada vez más.³

El artículo 124 de la Constitución contiene uno de los principios básicos para entender el constitucionalismo mexicano y debiera merecer por parte de la SCJN un estudio más detallado, mismo que hasta ahora no se ha dado a profundidad. Este precepto se ocupa nada menos que del tema federal y consagra el principio que postula que “las facultades que no estén expresamente concedidas en la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”. Para algunos, este principio proviene del constitucionalismo estadounidense (la enmienda décima de la Constitución de los Estados Unidos); sin embargo, difiere del modelo de ese país, porque nuestro precepto aclara que las facultades federales tienen que estar “expresamente” señaladas. A simple vista, el enunciado del 124 resolvería todos los problemas de distribución de competencias posibles, pues bastaría revisar si la atribución está expresamente reservada o no a los funcionarios federales para determinar si la competencia es federal o estatal. Sin embargo, el artículo 124 no puede interpretarse sin hacer referencia a otras normas como las contenidas en los artículos 40, 41, 73, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121 y 122, entre otras, y a los principios de interpretación constitucional, cuestión que suele pasarse por alto.

En nuestra opinión, no debe perderse de vista, como dice Manuel González Oropeza, que el origen del artículo 124 de la Constitución de la República es producto de las reflexiones de Mariano Otero en el Acta de Reformas de 1847. El principio residual pretendía, inicialmente, un sistema confederado de competencias donde el Gobierno

³ Broschek, Jörg, “Federalismo en Europa, América y África: un análisis comparativo”, en Hofmeister, Wilhelm y Tudela Aranda, José (eds.), *Sistemas federales. Una comparación internacional*, Madrid, Konrad Adenauer Stiftung-Fundación Manuel Giménez Abad, 2017, pp. 35-61.

general tuviese pocas —aunque importantes— funciones y donde los gobiernos de las entidades federativas fuesen depositarios del mayor cúmulo de facultades, ya que lo explícito siempre debe ser limitativo con respecto a lo reservado, que es implícito.⁴

La SCJN no se ha pronunciado con suficiencia sobre los límites a las leyes generales que socavan el federalismo en México. Estos límites pueden ser procedimentales y consistir en obligar a que las leyes generales sean también aprobadas por las legislaturas locales y no solo por el Congreso de la Unión y/o límites materiales, para que las leyes generales exclusivamente establezcan bases generales que no impliquen el otorgamiento de facultades exhaustivas y pormenorizadas en beneficio de las autoridades federales. También podrían considerarse ambos tipos de límites.⁵

II. EL NACIMIENTO DEL ANTIFEDERALISMO JUDICIAL VÍA EL JUICIO DE AMPARO

Al inicio del México independiente, sobre todo de 1824 a 1836, existió una unánime posición para que las sentencias judiciales de las entidades federativas no fueran recurridas ante tribunales federales. Para los juristas de la época era inadmisibles, dado el modelo federal adoptado en nuestra primera Constitución y el gran debate político entre federalistas y centralistas, en donde prevalecieron los primeros, en el sentido de que las sentencias de los tribunales de los estados fuesen modificadas por un tribunal federal.

El amparo yucateco de 1841, ideado por Crescencio Rejón, tuvo por finalidades: 1) controlar la constitucionalidad de los actos de la legislatura (leyes o decretos), así como los del gobernador (providencias), a través del Poder Judicial de Yucatán y con fundamento en los procesos jurisdiccionales; 2) controlar los actos del poder ejecutivo a través del poder judicial, y 3) proteger las garantías individuales contra cualquier acto de autoridad, incluyendo las judiciales.⁶ Es decir, en ese amparo era posible demandar también la protección contra actos del poder judicial de la República de Yucatán.

El juicio de amparo a nivel federal nació en el Acta Constitutiva y de Reformas de 18 de mayo de 1847, la cual determinó que el amparo era procedente exclusivamente contra actos de los poderes ejecutivo y legislativo, pero no del judicial.⁷ El Acta

⁴ González Oropeza, Manuel, “Prólogo”, en Carranco Zuñiga, Joel, *Régimen jurídico del Distrito Federal*, México, Porrúa, 2000, p. XI.

⁵ Serna de la Garza, José María, “Elementos conceptuales para el análisis del Estado federal mexicano”, en Astudillo, César y Casarín León, Manlio Fabio (coords.), *Derecho constitucional estatal. Memoria del VIII Congreso Nacional de Derecho Constitucional de los Estados*, México, UNAM, 2010, pp. 531-557.

⁶ Burgoa Orihuela, Ignacio, *El juicio de amparo*, México, Porrúa, 1997, p. 112.

⁷ Antonio Carrillo Flores ha precisado que Otero, al igual que Rejón, entendieron el amparo contra los poderes legislativo y judicial, pero no respecto de las decisiones de los jueces. Carrillo Flores,

El juicio de amparo directo: un instrumento antifederalista

previó en sus artículos 21 a 24 un sistema de vigilancia política mixta de control de constitucionalidad, en donde la mayoría de las legislaturas locales podían invalidar leyes federales y el Congreso federal las leyes locales.

La Constitución de 1857, en sus artículos 101 y 102, permitió el juicio de amparo contra actos de cualquier autoridad. La primera Ley de Amparo de 1861 reiteró las disposiciones de la Constitución de 1857. Existen casos que prueban que el amparo —sobre todo en asuntos penales— procedió en contra de sentencias judiciales locales de carácter penal.

En la segunda Ley de Amparo, de 1869, su artículo 8 prohibió la procedencia del juicio de amparo en contra de cualquier asunto judicial. En el transcurso de los debates parlamentarios previos a la aprobación de la norma se discutió sobre la posible inconstitucionalidad del precepto, porque los textos de los artículos 101 y 102 de la Constitución de 1857 no prohibían taxativamente el amparo en materia judicial y porque, a juicio de algunos diputados, había derechos fundamentales que preponderantemente se vulneraban solo en sede judicial.⁸

Durante 1869 se promovió el juicio de amparo denominado “Caso del Juez de Letras de Culiacán Miguel Vega”. En este asunto, el juez Vega conoció de un homicidio y resolvió en primera instancia que este se había realizado en legítima defensa y riña. La decisión fue apelada y el Tribunal Superior del Estado de Sinaloa revocó la sentencia de primera instancia. El Tribunal Superior del Estado estimó, además, que el juez Vega debía ser inhabilitado por un año para ejercer su función de juez y para actuar como litigante. El juez Vega interpuso amparo en contra de esa decisión que lo inhabilitaba, misma que el juez de distrito desechó con el argumento de que se estaba impugnando un asunto judicial y que, de conformidad con el artículo 8 de la Ley de Amparo de 1869, este no procedía en esos casos.

En revisión de la sentencia del juez de distrito, la SCJN determinó que la aplicación del artículo 8 de la Ley de Amparo que había realizado el juez de distrito era equivocada, por no tratarse, en sentido estricto, de un caso judicial, sino disciplinario —la inhabilitación por un año como abogado— y que, en consecuencia, no debía impedírsele al juez Vega el ejercicio de su profesión, porque ello contrariaba el artículo 4 de la Constitución de 1857.⁹

Antonio, “La Suprema Corte mexicana: de 1824 al caso de Miguel Vega y la acusación de los magistrados en 1869. Nacimiento y degeneración del juicio de amparo”, AA. VV., *Historia del amparo en México*, México, SCJN, 1999, t. I, p. 162.

⁸ Soberanes Fernández, José Luis, “Surgimiento del amparo judicial”, en González Oropeza, Manuel y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coords.), *El juicio de amparo. A 160 años de la primera sentencia*, México, UNAM, 2011, t. II, pp. 465-484.

⁹ Rosario Rodríguez, Marcos del, “El juicio de amparo: origen y evolución hasta la Constitución de 1917. Tres casos paradigmáticos que determinaron su configuración”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo et al. (coords.), *Derecho procesal constitucional en perspectiva histórica. A 200 años del Tribunal de Ario de Rosales*, México, UNAM, 2018, t. II, p. 244.

Los ministros de la Corte que concedieron el amparo y la protección de la justicia federal a Miguel Vega fueron acusados ante el Congreso de la Unión por violar el artículo 8 de la Ley de Amparo. Las acusaciones en contra de los ministros no prosperaron en el Congreso.

El amparo *Véga* suscitó una gran polémica sobre la procedencia del juicio de amparo en contra de las resoluciones judiciales locales y significó la consolidación del amparo judicial. Desde entonces, por esa vía los tribunales federales conocen de las sentencias que en apelación dictan los tribunales superiores de las entidades federativas.

La resolución de la Corte en el caso *Véga* provocó, a finales del siglo XIX, pero también en el XX, un alud de reflexiones jurídicas en torno a la garantía de exacta aplicación de las leyes prevista en el artículo 14 constitucional.

Los juristas José María Lozano e Ignacio Vallarta se pronunciaron sobre lo resuelto por la Corte en el caso *Véga*. Lozano sostuvo en su *Tratado de los derechos del hombre* que el amparo no debía proceder en materia judicial, salvo contra resoluciones que tuvieran el carácter de ejecutorias; que debía tenerse como parte en el juicio de amparo al colitigante del quejoso en el juicio común que hubiera motivado aquel y que no se debía interponer el amparo sino dentro de un término perentorio.¹⁰

Vallarta sostenía que el amparo judicial en materia civil vulneraba la soberanía de los estados, trastocaba la facultad de los tribunales superiores de las entidades federativas para resolver en última instancia las controversias del fuero común, y que la inexacta aplicación de la ley en materia civil no era una violación de garantías individuales.¹¹

Las consideraciones de Vallarta adicionalmente fueron las siguientes:

- 1) sería físicamente imposible para la SCJN conocer, por vía de amparo, de todos y cada uno de los actos de los jueces civiles;
- 2) la Constitución de 1857 no facultó a la Suprema Corte para revisar los actos de todos los tribunales del país;
- 3) de admitir y conceder esa facultad a la Suprema Corte, se violaría el pacto federal;
- 4) sin embargo, sí debe admitirse el amparo judicial por violación a otras garantías individuales no comprendidas en la segunda parte del artículo 14 constitucional, como sería que la autoridad empleara tormento, condenara a prisión por deudas civiles, o por aplicar el principio de retroactividad de las normas jurídicas en perjuicio de una persona.

Las opiniones de Vallarta tuvieron detractores. Uno de ellos fue Miguel Mejía, quien en su obra *Errores constitucionales* señaló que el amparo debía ser procedente

¹⁰ Lozano, José María, *Tratado de los derechos del hombre*, México, Imprenta del Comercio, 1876.

¹¹ Vallarta, Ignacio Luis, *Obras I. Votos I*, México, Porrúa, 1980, pp. 70-72.

El juicio de amparo directo: un instrumento antifederalista

contra decisiones judiciales locales, porque los jueces y magistrados de los estados eran autoridades, y que sus decisiones, aun del orden civil, podían violar garantías individuales. El segundo párrafo del artículo 14 constitucional era un valladar para impedir la arbitrariedad judicial.¹²

El reconocido jurista Emilio Rabasa, en sus obras *El artículo 14, estudio constitucional* y *La Constitución y la dictadura*, se incorporó en el debate de esa época para sostener que:

- 1) la independencia judicial es uno de los elementos esenciales de la libertad interior de los Estados, sin la cual el régimen federal es una falsa promesa, y que esa simple consideración debió inclinar a la Suprema Corte en el caso *Vega* a dar una interpretación restrictiva del artículo 14;
- 2) Vallarta se equivocó, porque limitó su crítica en materia civil, pero no en materia penal —sus sucesores terminaron por dar la mayor amplitud posible al amparo judicial para que fuera procedente en ambas materias—;
- 3) la Corte de Estados Unidos no permitió de manera amplia la procedencia de las vías constitucionales para proteger el debido proceso;
- 4) la Corte mexicana, al permitir la procedencia del amparo judicial, federalizó el derecho civil y despojó a los jueces locales de su jurisdicción privativa;
- 5) los constituyentes de 1857 suprimieron la disposición de 1824, que disponía que los juicios del fuero común fenecerían en los Estados respectivos, no porque fuese una norma equivocada, sino porque la creyeron innecesaria en una organización federal;
- 6) en Estados Unidos, la jurisprudencia federal debe tomar en cuenta la jurisprudencia de los tribunales estatales;
- 7) al permitir la procedencia del amparo judicial respecto a las decisiones de los tribunales locales, prevalece la extravagante máxima: “Los estados son soberanos para dictar las leyes en materia de derecho común, pero no para aplicarlas”, y
- 8) la Suprema Corte, al admitir el amparo judicial contra resoluciones locales, se ha asumido como un tribunal que interpreta el derecho común y que desdén la interpretación de la Constitución.¹³

Cuando Venustiano Carranza presentó su proyecto de reformas a la Constitución de 1857, que daría lugar a la Constitución de 1917, hizo valer en su argumentación que el amparo judicial contra las decisiones de los tribunales locales era necesario, porque los jueces de los estados eran instrumentos ciegos de la voluntad de los

¹² Mejía, Miguel, *Errores constitucionales*, México, UNAM, 1997.

¹³ Rabasa, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, México, 1912. Edición consultada de editorial Porrúa, 1990, pp. 217-221. Rabasa, Emilio, *El artículo 14 y el juicio constitucional*, México, Porrúa, 1969, pp. 82 y 83.

governadores, y que el pueblo de México ya se había acostumbrado a la procedencia del amparo en contra de las decisiones de los tribunales locales, por lo que modificar el criterio ya consolidado implicaría privar a la sociedad de instrumentos de justicia para defenderse de las arbitrariedades de los tribunales estatales.

Durante los debates del Constituyente de Querétaro hubo algunas voces que consideraron al amparo judicial en materia civil para conocer de decisiones de los tribunales de los estados como una intromisión federal inaceptable en la autonomía de las entidades federativas.¹⁴

Los diputados constituyentes Heriberto Jara e Hilario Medina presentaron un voto particular respecto del dictamen del ahora artículo 107 constitucional. En él sostuvieron que debía defenderse la justicia local, el prestigio de los tribunales locales, y que, además, la competencia de la SCJN debía circunscribirse a los asuntos constitucionales, pero de ninguna manera a las materias civil y penal, que eran atribución de los tribunales de las entidades federativas.¹⁵

La aprobación en 1917 de los actuales artículos 103 y 107 constitucionales, más la expedición de las sucesivas leyes de amparo, como dijo el ministro Gudiño Pelayo, fueron un inhibidor del desarrollo institucional de los estados en materia jurisdiccional durante el siglo XX. El exministro consideraba que la situación podía cambiar si se consolidaban las garantías de independencia judicial introducidas en 1987 en el artículo 116 de la Constitución a favor de los jueces y magistrados de los tribunales de los estados. Además, propuso que el amparo judicial fuera limitándose de manera gradual y progresiva en las entidades federativas, por ejemplo, solo permitiéndose en asuntos de cierta cuantía. Las finalidades de esa transformación debían ser: lograr la plena independencia del juez local y la recuperación del federalismo en materia judicial, cuestiones que no se han logrado en el orden jurídico nacional.¹⁶

III. RESCATAR EL FEDERALISMO JUDICIAL POR MEDIO

DE LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL LOCAL:

UN ESFUERZO INÚTIL POR LA PERSISTENCIA DEL AMPARO DIRECTO

En los últimos años, numerosas constituciones locales (Veracruz, Coahuila, Tlaxcala, Chiapas, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, Estado de México, Ciudad de México,

¹⁴ Collí Ek, Víctor Manuel, “La voz del constituyente y la evolución constitucional del amparo en México, 1917-2009”, en González Oropeza, Manuel y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coords.), *op. cit.*, t. I, pp. 297-326.

¹⁵ *Ibidem*, pp. 304 y 305.

¹⁶ Gudiño Pelayo, José de Jesús, “La jurisdicción de amparo y la independencia del juez local”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, México, Porrúa-Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A.C., 2001, pp. 239-259.

El juicio de amparo directo: un instrumento antifederalista

etc.) han establecido vías de control constitucional y de protección de derechos humanos locales. Los antecedentes de esta tendencia —justicia constitucional local— los encontramos en el juicio de amparo yucateco de 1841, previsto en el artículo 8 de su Constitución, y en el recurso de queja por violación a garantías individuales de la Constitución de Chihuahua de 1921.¹⁷

Como señalan algunos autores, desgraciadamente la justicia constitucional local no ha tenido gran efectividad en las entidades federativas que recogen los instrumentos de control constitucional local o de protección de derechos humanos. Sin embargo, porque se trata de una justicia constitucional en ciernes, menos formalista que el amparo federal, que busca hacer muy accesible la justicia constitucional a las personas, es posible que en el futuro la justicia constitucional local desplace al amparo federal.¹⁸

Una de las discusiones más importantes en el tema no reside en la relativa novedad de la justicia constitucional en las entidades federativas, sino en si las decisiones de los tribunales constitucionales locales pueden ser impugnadas ante la justicia federal vía el juicio de amparo, ya sea directo o indirecto. Sobre el particular encontramos, al menos, tres tendencias: 1) la que niega esa posibilidad; 2) la que la admite, y 3) la que la acepta de manera excepcional.

Respecto a la primera, se sostenía que las resoluciones de los tribunales estatales de control constitucional son resoluciones jurisdiccionales atípicas y que, por tanto, no deberían ser impugnadas a través del amparo directo que conocen los tribunales colegiados de circuito —este criterio ya fue modificado por la Suprema Corte—. Se decía que las resoluciones de constitucionalidad estatal no atienden a cuestiones de legalidad, sino que su materia es estrictamente constitucional y que, además, es necesario salvaguardar la autonomía de las entidades federativas y recuperar, aunque sea parcialmente, el federalismo judicial.

Agregaban que, en materia de interpretación y jurisprudencia, existe la posibilidad de que los tribunales estatales interpreten la Constitución general y apliquen la jurisprudencia emanada de los tribunales de la federación en aquellos asuntos en donde exista identidad de derechos, de competencia o de facultades, sin que eso signifique que la interpretación deba ser necesariamente igual.¹⁹

La Suprema Corte, y el pensamiento ya establecido, indican que el amparo federal procede en contra de las resoluciones constitucionales locales, porque la justicia

¹⁷ Quiñones Domínguez, Júpiter, “Retos y perspectivas del derecho procesal constitucional local en México”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo *et al.* (coords.), *Derecho procesal constitucional en perspectiva histórica. A 200 años del Tribunal de Ario de Rosales*, México, UNAM, 2018, t. II, p. 139.

¹⁸ Bustillos, Julio, “Amparo federal *versus* amparo local. La incertidumbre de la protección constitucional local frente a la jurisdicción federal”, *Cuestiones Constitucionales*, México, UNAM, núm. 27, julio-diciembre de 2012, p. 35.

¹⁹ *Ibidem*, pp. 36 y 37.

constitucional federal es la instancia por excelencia de la protección de derechos y del control de la constitucionalidad. A fin de cuentas, existe un principio de supremacía del orden constitucional nacional o general que debe ser garantizado por los tribunales federales.²⁰ Al respecto, puede ser ilustrativa la aprobación por el Pleno de la SCJN de la tesis de jurisprudencia 68/2010, derivada de la contradicción de tesis 350/2009, en la que se señala que debe prevalecer la tesis que admite la procedencia del amparo directo contra las sentencias en amparo local de la Sala Constitucional de Veracruz en materia de derechos humanos.²¹

Al respecto, la ministra Luna Ramos hace la siguiente reflexión:

[...] el juicio de amparo directo podría considerarse procedente contra las sentencias dictadas por las Salas o Tribunales Judiciales encargados de garantizar los derechos humanos del orden jurídico local, tomando en cuenta, además de su carácter formal, que si bien el federalismo constitucional autoriza que el nivel de protección de los derechos humanos garantizados localmente puedan ampliarse o reducirse sin coincidir necesariamente y en idénticos términos con el previsto en la norma suprema; sin embargo, lo cierto es que las sentencias locales en materia de derechos humanos no podrían válidamente afectar el contenido esencial de las garantías individuales reconocidas en la norma suprema, si se toma en cuenta que el orden jurídico local está supeditado al orden jurídico constitucional lo que busca garantizarse, precisamente, a través del juicio de amparo directo, en el que los Tribunales Colegiados de Circuito, lejos de actuar como jueces del orden jurídico federal, funcionan como jueces de la Constitución en ese supuesto; todo ello con excepción de la materia electoral, que está sujeta a un sistema de regularidad constitucional especializado.²²

La tercera de las tendencias, de puro carácter teórico, favorecería la intervención de los tribunales federales en la justicia constitucional local de manera extraordinaria —una suerte de *writ of certiorari*—. Los asuntos extraordinarios tendrían que ver con la violación directa o indirecta de las normas constitucionales generales realizada por el tribunal constitucional estatal. La Suprema Corte podría intervenir en ciertos casos trascendentes que no hayan sido materia de la resolución constitucional local respectiva cuando el pronunciamiento de la Corte permita sentar criterios generales en todo el país.²³ Esta vía ha sido abandonada, como ya lo hemos explicado.

²⁰ Bustillos, Julio, “Federalismo judicial constitucional: el proceso de aceptación de la procedencia del amparo federal contra el amparo local”, *Cuestiones Constitucionales*, México, UNAM, núm. 26, enero-junio 2012, pp. 311-333.

²¹ Tesis P./J. 68/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXXIII, agosto de 2010, p. 5.

²² Luna Ramos, Margarita Beatriz, “Federalismo judicial: la procedencia del juicio de amparo directo contra sentencias de tribunales judiciales locales en materia de derechos humanos”, en González Oropeza, Manuel y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coords.), *op. cit.*, t. I, p. 682.

²³ Quiñones Domínguez, Júpiter, *op. cit.*, pp. 152 y 153.

El juicio de amparo directo: un instrumento antifederalista

IV. UN EJEMPLO DE ANTIFEDERALISMO JUDICIAL: LA RESOLUCIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN DE 6 DE SEPTIEMBRE DE 2018 RESPECTO A LAS FACULTADES DE LOS TRIBUNALES LOCALES EN LA CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO PARA APRECIAR EL PARÁMETRO DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL

Una vez que la Constitución de la Ciudad de México fue publicada el 5 de febrero de 2017, se presentaron, en tiempo y en forma, cuatro acciones de inconstitucionalidad (15/17, 16/17, 18/17 y 19/17), así como tres controversias constitucionales (81/2017, 83/2017 y 97/2017),²⁴ además de algunos juicios de amparo promovidos por gobernados que no analizaremos aquí, pero que cuestionan la ampliación de los derechos humanos en la Ciudad. Las impugnaciones constitucionales, desde nuestro punto de vista, no se promovieron para acrecentar derechos humanos o para democratizar a las instituciones de la Ciudad, sino para reducir y empobrecer sus contenidos.²⁵

El contenido de las impugnaciones versó sobre diversos temas. Las electorales fueron resueltas antes del inicio del proceso electoral de 2018 —17 de agosto de 2017— e implicaron la invalidez de porciones normativas relacionadas con las causales de nulidad electoral y con la reelección de legisladores locales, que en la Constitución se había previsto para solo un mandato adicional. Posteriormente, la Suprema Corte, a partir del 20 de agosto de 2018 y hasta el 6 de septiembre de ese año, inició la revisión de todas las impugnaciones. Entre otros temas, reconoció la validez constitucional y convencional de la regulación en materia de: uso medicinal de la cannabis, derechos sexuales y reproductivos, muerte digna, justicia cívica, derechos de los migrantes, celebración de acuerdos interinstitucionales a la luz de la Ley sobre la Celebración de Tratados, derecho humano al agua, patrimonio de la ciudad, a excepción de los bienes arqueológicos y paleontológicos, ciencia y tecnología, derecho al trabajo, a excepción de la democracia sindical, procedimiento penal, revocación de mandato, defensoría pública, Fiscalía General de la Ciudad, Parlamento metropolitano, recursos federales a las alcaldías, derecho a la identidad, libertad de

²⁴ El 17 de agosto de 2017, el Pleno de la SCJN resolvió la acción de inconstitucionalidad 15/2007 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, promovidas por los partidos políticos MORENA, Nueva Alianza, así como por la Procuraduría General de la República y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. La resolución se ocupó estrictamente de los asuntos electorales. Se invalidaron las causales adicionales de nulidad que la Constitución de la Ciudad había añadido en su texto porque no se señaló que esas causas tenían que ser determinantes, graves y dolosas. También se invalidó la porción normativa que restringía los mandatos de los diputados locales a dos, permitiendo con ello que pueda haber cuatro mandatos para los legisladores locales.

²⁵ Cárdenas Gracia, Jaime, *La Constitución de la Ciudad de México. Análisis crítico*, México, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República-UNAM, 2017.

culto, secreto profesional de los periodistas, derecho de asociación, libertad en la conformación de las estructuras familiares, facultad de la Comisión de Derechos Humanos para conocer de violaciones graves a los derechos humanos, control de constitucionalidad local, control abstracto de constitucionalidad local y acciones de protección de derechos.

Los principales argumentos genéricos de las impugnaciones los podemos concentrar en los siguientes 11 puntos:

1. La Constitución de la Ciudad no puede contar con un título sobre derechos humanos. Su vocación es esencialmente orgánica y no dogmática.
2. Son inválidos los preceptos de la Constitución de la Ciudad que contemplan un parámetro de regularidad constitucional local.
3. El parámetro de regularidad constitucional ya está previsto en el artículo 1 de la Constitución de la República.
4. Son inválidos los preceptos de la Constitución de la Ciudad que regulan las instituciones y los medios procesales de control constitucional local.
5. La Constitución de la Ciudad vulnera derechos humanos porque amplía, y en algunos casos limita, los contenidos de los derechos humanos reconocidos en la Constitución de la República.
6. El reconocimiento de la revocación de mandato es inconstitucional porque no está previsto en la Constitución.
7. La supresión de las facultades administrativas del Tribunal Superior de Justicia y la concesión en exclusiva de ellas al Consejo de la Judicatura local es inconstitucional. Se vulnera el autogobierno judicial.
8. Se incorporan inconstitucionalmente órganos constitucionales autónomos que no están previstos en la Constitución de la República.
9. Se confiere a la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad competencias para conocer de faltas graves a los derechos humanos que son facultad, desde el punto de vista de la Procuraduría General de la República, exclusivamente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
10. La Constitución de la Ciudad es integralmente inválida porque al aprobarla se vulneraron los procedimientos parlamentarios que la Asamblea Constituyente se dio.
11. En la mayor parte de los conceptos de invalidez se sostiene que se invaden profusamente competencias de los poderes federales, especialmente las atribuciones legislativas del Congreso de la Unión.

De las impugnaciones planteadas, la más importante fue la de la Procuraduría General de la República, que expresó 39 conceptos de invalidez. Durante la deliberación de las acciones de inconstitucionalidad, la SCJN declaró la validez constitucional y convencional de la mayor parte de los preceptos de la Constitución local.

El juicio de amparo directo: un instrumento antifederalista

Uno de los aspectos más relevantes de la decisión de la SCJN tiene relación con el reconocimiento de los derechos humanos previstos en las constituciones locales como parte integrante del bloque y parámetro de regularidad constitucional, el que puede ser esgrimido en el territorio de la entidad federativa correspondiente.

Como se sabe, el bloque es una categoría vinculada a los contenidos y extensión de un sistema constitucional y convencional. Se puede decir que el bloque está integrado por todos los derechos fundamentales de fuente constitucional y convencional; por las resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos —aunque el Estado mexicano no haya sido parte—; por el *soft law* de los derechos humanos —por ejemplo, observaciones y resoluciones de los comités de la Organización de las Naciones Unidas y del Sistema Interamericano de Derechos Humanos—; por la jurisprudencia constitucional nacional; por disposiciones legales y reglamentarias del ordenamiento nacional, incluyendo al local, que maximizan derechos humanos. Es decir, el bloque se compone por todo el sistema de fuentes de un sistema jurídico, incluyendo: el conjunto de valores y principios que subyacen al sistema constitucional; el contexto que se compone con el cúmulo de praxis, convenciones y costumbres enraizadas en la conciencia social; por los valores culturales en los que se asienta el sistema constitucional, y por el valor de la dignidad humana.

En cambio, el parámetro de constitucionalidad y convencionalidad es un concepto adjetivo, de carácter procesal, que permite a jueces y a autoridades, en general, determinar cuándo una norma o un acto —acción u omisión— de autoridad es constitucional y convencional. Es decir, son los criterios procesales para realizar un enjuiciamiento de constitucionalidad y convencionalidad; en donde, por ejemplo, una norma de menor jerarquía puede derrotar a la de mayor jerarquía si la de menor jerarquía optimiza de manera más amplia los derechos humanos, o en donde el concepto de validez formal —que la autoridad siga el procedimiento previamente establecido— puede quedar derrotado por una validez material o sustantiva que amplíe el nivel de protección de los derechos.²⁶

El derecho internacional de los derechos humanos puede ir mucho más allá de los textos constitucionales nacionales y, por tanto, debería prevalecer sobre el derecho interno. Igualmente, los derechos humanos reconocidos en las constituciones locales pueden ampliar y optimizar los derechos humanos más allá de lo contemplado expresamente en la Constitución general, pero en consonancia con ella, de acuerdo con el artículo 1 de la Constitución. Ese alcance mayor en los derechos humanos debe preferirse siempre, aunque la Constitución de la República establezca una limitación —lo anterior lo señalamos respecto a los criterios sustentados por la SCJN en la contradicción de tesis 293/2011—.

²⁶ Astudillo, César, *El bloque y parámetro de constitucionalidad y convencionalidad en México*, México, Tirant lo Blanch, 2014, p. 147.

Argumentar en contra de este punto de vista equivale, desde mi perspectiva, a desconocer el carácter *pro homine* de los derechos. Cuando el párrafo primero del artículo 1 de la Constitución de la República alude que la prevalencia de los tratados e instrumentos internacionales se da siempre y cuando la Constitución no los restrinja o suspenda, deben entenderse en sentido estricto esas expresiones jurídicas, tal como lo expuso el ministro Cossío Díaz, cuando señaló que no cualquier limitación en los derechos que establezca la Constitución debe considerarse restricción o suspensión. Desde nuestro punto de vista, esos términos deben quedar reservados nada más para los supuestos de suspensión de garantías contemplados en el artículo 29 de la Constitución de la República.²⁷

De ahí que en la Constitución de la Ciudad se reconociese que los tratados e instrumentos internacionales forman parte del parámetro de regularidad constitucional cuando esas normas y principios maximizan los derechos humanos, lo que la mayoría del Pleno de la Corte no consideró al resolver los conceptos de invalidez relativos propuestos en la acción de inconstitucionalidad de la Procuraduría General de la República.

El artículo 4, apartado A, numeral 6, de la Constitución de la Ciudad de México reconoció a la Constitución Federal como parámetro para juzgar la constitucionalidad local. Además, el artículo 73 de la Constitución Federal no le otorga exclusividad al Congreso de la Unión o al Constituyente Permanente en el artículo 135 para establecer ese parámetro. La propia Constitución Federal establece la competencia de todas las autoridades del país, en todos los órdenes de gobierno, para establecer ese parámetro, siempre y cuando no se contravengan las disposiciones del pacto federal, tal como está previsto en los artículos 1, 40, 41, 122 apartado A, fracción I, segundo párrafo, 124 y 133 de la Constitución de la República. En el artículo 28 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos se prevé que, en los Estados federales, las autoridades de las entidades que conforman al Estado deben establecer disposiciones para el cumplimiento de los derechos previstos en la Convención y en los instrumentos que de ella se derivan, de acuerdo con la cláusula federal. La SCJN ya había reconocido las competencias de las constituciones locales para establecer tribunales constitucionales locales —acción de inconstitucionalidad 8/2010— que deben juzgar la constitucionalidad y convencionalidad de disposiciones y actos jurídicos locales.

El temor que se expuso por los impugnadores de la Constitución de la Ciudad, en el sentido de que podrían existir a lo largo del país parámetros de regularidad discrepantes y de que en algunas entidades se protegerían y garantizarían los derechos humanos en mayor medida que en otras, sostengo, es incorrecto. Hubiese bastado

²⁷ Cossío Díaz, José Ramón, “Intervención”, sesión pública ordinaria del jueves 29 de agosto de 2013 del Pleno de la SCJN. Contradicción de tesis 293/2011.

El juicio de amparo directo: un instrumento antifederalista

con que la SCJN —situación que no ocurrió en su resolución—²⁸ reconociera como parte del parámetro de constitucionalidad nacional a todos los derechos humanos reconocidos en las constituciones locales, siempre y cuando esos derechos se interpretaran pro persona y progresivamente, y no contravinieran, en los términos que aquí hemos reseñado, las estipulaciones del pacto federal. Así, por ejemplo, si la Constitución del estado de Yucatán reconociera un derecho humano que la Constitución de la Ciudad de México no reconoce, cualquier persona de la segunda entidad podría invocarlo a su favor; aunque se encontrare reconocido en la Constitución de Yucatán y no en la Constitución de la Ciudad de México —si para los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de una entidad federativa se da crédito en las otras (art. 121 de la Constitución de la República), con mayoría de razón, en materia de derechos humanos se deben reconocer como propios los contemplados en otras constituciones locales—. De esta manera, con el concurso de las autoridades de las entidades federativas, la SCJN, mediante interpretación conforme, podría armonizar en todo el país el parámetro de regularidad constitucional nacional integrado por los derechos humanos que la Constitución Federal y cada Constitución local reconoce.

La Suprema Corte asumió, sin duda alguna, en su decisión de 6 de septiembre de 2018, que las entidades federativas tienen facultades de configuración constitucional local. Las constituciones de las entidades federativas son diversas, unas son producto de procedimientos derivados de una Constitución originaria local y otras son las constituciones locales originarias. En el caso de la Constitución de la Ciudad de México hablamos de una Constitución que no dependió de procedimientos previos establecidos en una Constitución local anterior; derivó, como se explicó, de un pacto político nacional —el Pacto por México— y de una reforma a la Constitución Federal. Sin embargo, en un sentido material sí es originaria, porque reconoce derechos,

²⁸ Se invalidaron, el 6 de septiembre de 2018 por el Pleno de la SCJN, las siguientes porciones normativas de la Constitución de la Ciudad de México: 1) art. 4, apdo. A, numerales 1, en la porción normativa “Los derechos humanos en su conjunto, conforman el parámetro de regularidad constitucional local” y el 6, en las porciones normativas “y convencionalidad”, “la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a los derechos humanos reconocidos en tratados y jurisprudencia internacionales en”, así como “y las leyes que de ella emanen”; 2) art. 11, apdo. L, párr. segundo; 3) art. 18, apdo. A, numeral 3, párr. primero, en las porciones normativas “arqueológicos” así como “y paleontológicos”; 4) art. 32, apdo. C, numeral 1, inc. m); 5) art. 33, numeral 1, en la porción normativa “Se contemplarán ajustes razonables a petición del ciudadano”; 6) art. 35, apdo. E, numeral 2, párr. primero, en la porción normativa “de los cuales tres deberán contar con carrera judicial”; 7) art. 36, apdo. B, numeral 4; 8) art. 44, apdo. A, numeral 3, en la porción normativa “La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial” y apdo. B, numeral 1, incisos a), del c) al h) y o); 9) art. 45, apdo. B; 10) art. 48, numeral 4, inc. e), y 11) art. 69, numeral 1. *Diario Oficial de la Federación* de 11 de septiembre de 2018. Puntos resolutivos de la sentencia emitida por el Pleno de la SCJN en sesión celebrada el 6 de septiembre de 2018, al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017.

finés y principios compatibles con el desarrollo, aspiraciones y futuro de la sociedad que habita el territorio local.²⁹

Las constituciones locales, cierto, tienen una autonomía limitada porque dependen de las decisiones políticas fundamentales previstas en el pacto federal. Ello, sin embargo, no significa que sean simples repeticiones y copias de la Constitución Federal o que carezcan de un catálogo de derechos humanos, de mecanismos de control de constitucionalidad local o de parámetros para juzgar la constitucionalidad local. Una Constitución, para serlo —y eso nos lo enseñaron los revolucionarios franceses—, debe contar al menos con dos elementos: derechos humanos y división de poderes —la parte dogmática y parte orgánica—. ³⁰

Desde nuestro punto de vista, lo más grave de la resolución de 6 de septiembre de 2018 fue que la Suprema Corte invalidara partes del artículo 4, apartado A, párrafo 1, de la Constitución de la Ciudad, que alude al parámetro de regularidad constitucional local. La porción normativa decía:

En la Ciudad de México las personas gozan de los derechos humanos y garantías reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tratados e instrumentos internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, en esta Constitución y en las normas generales y locales. Los derechos humanos, en su conjunto, conforman el parámetro de regularidad constitucional.

Para el Pleno de la SCJN, la Constitución de la Ciudad mezcló el parámetro de regularidad constitucional de la República con el local. A su juicio, ambos parámetros deben estar separados y no pueden confundirse. La Corte invalidó también la parte final del párrafo 6 del apartado A del artículo 4 de la Constitución, para que los jueces locales solo puedan desaplicar normas locales que se opongan al parámetro

²⁹ Cárdenas Gracia, Jaime, *Poder constituyente, Constitución y cambio democrático*, México, IIDH-UBIJUS-CEAD, 2015, pp. 19-32. Vanossi, Jorge Reinaldo, *Estudios de teoría constitucional*, México, UNAM, 2002, p. 241. Elster, Jon, *Ulises desatado. Estudios sobre racionalidad, precompromiso y restricciones*, Barcelona, Gedisa, 2002. Wise, John, *A vindication for the Government of the New England Churches. A drawn from antiquity; the light of nature; holy scripture; its noble nature; and from the dignity divine providence has put upon it*, Boston, 1717. Sièyes, Emmanuel-Joseph, *¿Qué es el Tercer Estado?*, Madrid, Alianza Editorial, 1994. Zagrebelsky, Gustavo, “Storia e Costituzione”, en *Il Futuro della Costituzione*, Turín, Einaudi, 1996, p. 42. Vega, Pedro de, *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Madrid, Tecnos, 1985, pp. 99 y 100. Gomes Canotilho, J. J., *Direito constitucional e teoria da Constituição*, Coimbra, Almedina, 1998, pp. 71 y 72. Häberle, Peter, *El Estado constitucional*, México, UNAM, 2001, pp. 129-139; Böckenförde, Ernst Wolfgang, *Estudios sobre el Estado de derecho y la democracia*, Madrid, Trotta, 2000, pp. 159-180. También véase Estévez Araujo, José Antonio, *La Constitución como proceso y la desobediencia civil*, Madrid, Trotta, 1994, pp. 41-89.

³⁰ Declaración Universal de los Derechos del Hombre y Ciudadano de 1789. Art. 16: “Toda sociedad en la cual no esté establecida la garantía de los derechos, ni determinada la separación de poderes, carece de Constitución”.

El juicio de amparo directo: un instrumento antifederalista

de la Constitución local, pero no para desaplicar una ley local que sea contraria al ordenamiento federal o a otra ley local.

Desde nuestro punto de vista, el razonamiento de la SCJN es profundamente conservador y contrario a la reforma a la Constitución general en materia de derechos humanos publicada el 10 de junio de 2011. No toma en cuenta que el orden jurídico constituye un todo —un bloque de constitucionalidad— y que los jueces y autoridades, con fundamento en ese bloque, pueden desaplicar aquellas normas que sean contrarias a los derechos humanos y a los principios que los rigen, fundamentalmente a los principios pro persona y de progresividad, sin importar que la desaplicación se realice de una ley local a otra ley local o una local respecto a una federal, porque esas leyes pueden reconocer derechos humanos, y una de ellas puede optimizarlos en mayor medida.

En cuanto a la confusión de parámetros —federal y local—, la argumentación de la SCJN es, a nuestro juicio, equivocada. La Constitución de la República no distingue entre ambos parámetros —federal y local—, y es obvio que todas las autoridades de todos los órdenes de gobierno tienen facultad para apreciar los derechos humanos, como lo determina el artículo 1, párrafo tercero, de la Constitución de 1917. Un juez local puede armonizar las normas locales con las federales y desaplicar una norma federal que se oponga a los derechos humanos que han sido reconocidos en la Constitución local o en las leyes locales. El peso de los derechos humanos es más importante para la efectividad de los mismos en el caso concreto que una visión de la distribución de competencias rígida que se opone a su satisfacción. Sin embargo, la Corte, en su mayoría, no compartió este punto de vista y, como ya se expresó, sostuvo que los jueces locales solo pueden apreciar en sus decisiones el parámetro de regularidad constitucional local, sin tomar en cuenta ni a la Constitución ni a los tratados en materia de derechos humanos.

V. CONCLUSIONES

El juicio de amparo, tal como se interpretó desde 1869, significó la muerte del federalismo judicial en nuestro país. Los tribunales locales son dependientes, en sus resoluciones jurisdiccionales, del Poder Judicial de la Federación y, administrativa y políticamente, de los gobiernos de las entidades federativas.³¹ Son tribunales sin independencia.

Siendo justos, podemos decir que era inevitable que el juicio de amparo restara independencia a los tribunales locales. En México, la consolidación de un medio de

³¹ Concha Cantú, Hugo Alejandro y Caballero Juárez, José Antonio, *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas. Un estudio institucional sobre la justicia local en México*, México, National Center for State Courts-IJJ-UNAM, 2001.

control de constitucionalidad y de protección de derechos humanos, como es el juicio de amparo, hizo necesario que todos los actos y omisiones de autoridad, incluidos los provenientes de la justicia local, se sometiesen a la revisión del poder judicial federal.

El proverbial sometimiento de los tribunales de las entidades federativas a la voluntad del gobernador correspondiente o a los caciques locales hizo desconfiable la justicia que emitían los órganos jurisdiccionales locales. No fue casual que la sociedad prefiriese a la justicia federal sobre la local.

No obstante, es importante que se recupere la dignidad de los tribunales locales para contar, en las entidades federativas, con un Estado constitucional de derecho. Se precisa una reforma constitucional para garantizar su independencia de los poderes formales e informales. En esa reforma será necesario establecer métodos de designación de magistrados de los tribunales superiores de justicia que no pase ni por la voluntad del gobernador ni por la voluntad de los partidos políticos. Se requiere un modelo de elección democrática de magistrados a la par que la determinación en la Constitución de la República de un porcentaje fijo de recursos presupuestales para los tribunales locales que evite que estos estén sometidos al chantaje de los partidos o del gobernador en los congresos locales.

Tenía razón el exministro de la SJN, Gudiño Pelayo, cuando señalaba que el amparo judicial debía limitarse de manera gradual y progresiva en las entidades federativas, por ejemplo, solo permitiéndose en asuntos de cierta cuantía, a menos que en el caso estuviesen involucradas violaciones a los derechos humanos o a los principios democráticos. Lo mismo podemos decir respecto a las otras vías de justicia constitucional local previstas en las constituciones de las entidades federativas. Las finalidades de esa transformación deben ser: lograr la plena independencia del juez local y la recuperación del federalismo en materia judicial; cuestiones que no se han logrado realizar hasta ahora en el orden jurídico nacional.

Es sumamente cuestionable que la Suprema Corte de Justicia de la Nación limite el análisis del parámetro de regularidad constitucional de los tribunales locales al llamado parámetro o bloque local de constitucionalidad. La Constitución de la República no distingue entre los parámetros federal y local, y es obvio que todas las autoridades de todos los órdenes de gobierno tienen facultad para apreciar los derechos humanos como lo determina el artículo 1, párrafo tercero, de la Constitución de 1917. Esta distinción de parámetros es una nueva forma de centralismo constitucional de carácter judicial.